

**ПРИОРИТЕТНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»
РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ**

В.Н. ЧИСТОХВАЛОВ

**СОВРЕМЕННАЯ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ
ПОЛИТИКА РОССИИ**

Учебное пособие

Москва

2008

*Инновационная образовательная программа
Российского университета дружбы народов*

**«Создание комплекса инновационных образовательных программ
и формирование инновационной образовательной среды,
позволяющих эффективно реализовывать государственные интересы РФ
через систему экспорта образовательных услуг»**

Экспертное заключение –

кандидат технических наук, доцент *Б.А. Сазонов*
(Федеральный Институт развития образования)

Чистохвалов В.Н.

Современная образовательная политика России: Учеб. пособие. – М.:
РУДН, 2008. – 246 с.

Образовательная политика РФ является важнейшей составляющей политики государства, инструментом обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Она устанавливает на основе общественного согласия коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества. Образовательная политика, отражая общенациональные интересы в сфере образования и предьявляя их мировому сообществу, учитывает основные тенденции его мирового развития.

Учебное пособие выполнено в рамках инновационной образовательной программы Российского университета дружбы народов, направление «Формирование службы обеспечения экспорта образовательных услуг на базе модернизации существующей инфраструктуры международного образования РУДН», и входит в состав учебно-методического комплекса, включающего описание курса, программу и электронный учебник.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава I. ОСНОВНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ТЕОРИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ	8
1.1. Государственная политика в области образования	8
1.2. Образование как фактор модернизации и обеспечения национальной безопасности	11
1.3. Законодательство, определяющее политику в образовании	20
1.4. Исполнительная власть, влияющая на образовательную политику	21
1.5. Соотношение образовательной политики с различными ее составляющими	23
1.6. Субъекты образовательной политики	28
1.7. Этапы разработки и реализации образовательной политики	32
1.8. Основные тенденции мирового развития систем образования	34
1.9. Новые подходы и приоритеты в образовательной политике зарубежных стран	35
Глава II. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В 90-Е ГОДЫ И ПОПЫТКИ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ	67
2.1. Факторы, повлиявшие на состояние политики в области образования	68
2.2. Основные элементы правительственной стратегии реформирования образования	75
Глава III. ПОЛИТИКА ЛИБЕРАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В 1997-1998 гг.	90
Глава IV. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ	93
4.1. Федеральная программа развития образования	94
4.2. Основные направления социально-экономической политики правительства на долгосрочную перспективу	97
4.3. План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.	113
4.4. Национальная доктрина образования в РФ	116

Глава V. КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ПЕРИОД ДО 2010 ГОДА	123
5.1. Роль образования в развитии российского общества	123
5.2. Приоритеты образовательной политики	125
5.3. Основные направления, этапы и меры реализации образовательной политики	153
Глава VI. РЕАЛИЗАЦИЯ ПЕРВОГО ЭТАПА МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ	162
6.1. Основные проблемы развития системы образования в 2002-2004 гг.	162
6.2. Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.)	167
6.3. Приоритетные направления государственной политики в сфере образования и меры по их реализации	178
6.4. Механизмы реализации приоритетных направлений развития системы образования	178
Глава VII. СОВРЕМЕННАЯ СТРАТЕГИЯ РФ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ	181
7.1. Приоритеты образования как вклад в социально-экономическое развитие страны.	181
7.2. Ключевые и сопутствующие меры по решению проблем	
7.3. Решаемые задачи, показатели достижения и мероприятия	185
7.4. Механизмы решения задач	190
	206
Глава VIII. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, ЕГО ЗАДАЧИ И РОЛЬ В МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ	208
8.1. Основные направления приоритетного национального проекта «Образование» в 2007 году	208
8.2 Основные показатели реализации Национального проекта в 2006 – 2007 гг.	210
8.3. Поддержка инновационных программ вузов	215
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА	219
ОПИСАНИЕ КУРСА И ПРОГРАММА	223

«Государственная политика в сфере образования должна быть понятной каждому российскому гражданину, пригодной для реализации в практическом плане. И в конечном итоге – эффективной, выполнимой и доступной. ...создание в России свободного общества свободных людей - это самая главная наша задача».

Вступительное слово В.В. Путина на заседании Государственного Совета РФ, 29 августа 2001 года

ВВЕДЕНИЕ

Образовательная политика — важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика на основе общественного согласия устанавливает коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества.

Первейшая задача образовательной политики на современном этапе - достижение современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства.

Образовательная политика, отражая общенациональные интересы в сфере образования и предъявляя их мировому сообществу, учитывает, вместе с тем, общие тенденции мирового развития.

К числу основных современных тенденций мирового развития, определяющих существенные изменения в системе образования, можно отнести:

- ускорение темпов развития общества и, как следствие, — необходимость подготовки людей к жизни в быстро меняющихся условиях;

- переход к постиндустриальному, информационному обществу, значительное расширение масштабов межкультурного взаимодействия, в связи с чем особую важность приобретают факторы коммуникабельности и толерантности;
- возникновение и рост глобальных проблем, которые могут быть решены лишь в результате сотрудничества в рамках международного сообщества, что требует формирования современного мышления у молодого поколения;
- демократизация общества, расширение возможностей политического и социального выбора, что вызывает необходимость повышения уровня готовности граждан к такому выбору;
- динамичное развитие экономики, рост конкуренции, сокращение сферы неквалифицированного и малоквалифицированного труда, глубокие структурные изменения в сфере занятости, определяющие постоянную потребность в повышении профессиональной квалификации, переподготовке работников, росте их профессиональной мобильности;
- рост значения человеческого капитала, который в развитых странах составляет 70 — 80% национального богатства, что обуславливает интенсивное, опережающее развитие образования как молодежи, так и взрослого населения.

Проводимые за рубежом образовательные реформы ориентированы на текущие и перспективные потребности общества, эффективное использование ресурсов, в том числе самих систем образования. Это происходит в таких странах, как США и Великобритания, Китай, страны Восточной Европы, Юго-Восточной Азии и Южной Америки и т.д.

Роль образования на современном этапе развития страны определяется задачами перехода России к демократическому обществу, к правовому государству, рыночной экономике, задачами преодоления опасности накапливающегося отставания России от мировых тенденций

экономического и общественного развития. Образование должно войти в состав основных приоритетов российского общества и государства.

В современном мире увеличивается значение образования как важнейшего фактора формирования нового качества не только экономики, но и общества в целом. Его роль постоянно растет вместе с ростом влияния человеческого капитала. Российская система образования способна конкурировать с системами образования передовых стран. Однако ее преимущества могут быть быстро утрачены, если не будет сформулирована пользующаяся широкой поддержкой общественности общенациональная образовательная политика, если государство не восстановит свою ответственность и активную роль в этой сфере, не проведет глубокую и всестороннюю модернизацию образования с выделением необходимых для этого ресурсов и созданием механизмов их эффективного использования.

ГЛАВА I. ОСНОВНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ТЕОРИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

1.1. Государственная политика в области образования

Государственная политика в сфере образования существует столько, сколько существует государство во все времена. Она определяется решениями законодательной и исполнительной властей.

Исследование характера, содержания и специфики российской государственной политики в области образования, а тем более, образовательной политики в целом, невозможно без предварительного анализа содержания этих понятий.

Термин «*политика*» по количеству определений принадлежит к числу лидеров в социогуманитарных науках. Для наших целей наиболее важны три группы таких определений:

- политика как одна из сфер общественной жизни, связанная с отношениями между государствами и большими социальными группами;
- политика как, собственно, деятельность людей, включая политическое участие;
- политика как курс органов государственной власти, органов власти административно-территориальных образований, политических партий и т.п.

Указанные подходы являются общими, причем последнее определение - это частный случай второго ее определения. Характеризуя, в основном, деятельность субъектов управления, он акцентирует внимание на ее направленности. Под этим термином подразумевается то значение, когда говорят об экономической, социальной, культурной, военной политике, тогда как прилагательные в подобных словосочетаниях указывают на сферу общественной жизни. Поэтому термины «политика в области образования» и

«образовательная политика» будут употребляться преимущественно для обозначения политического курса.

Большинство специалистов по философским и политическим наукам не рассматривают *политику в области образования* в качестве самостоятельного направления, но, в лучшем случае, включают ее в структуру социальной или культурной политики. Это обстоятельство можно рассматривать как отражение непроизвольной недооценки роли образования и образовательной политики в обществе.

В противоположность этому, российский законодатель не только выделил политику в области образования в качестве важного направления государственной политики, но еще в 1992 г., в соответствии со статьей 1 Закона Российской Федерации, провозгласил сферу образования приоритетной.

Как с теоретической, так и с практической точек зрения представляется необходимым различать два близких, но не совпадающих по объему и содержанию понятия: *«политика в области образования»* и *«образовательная политика»*. Первое из них охватывает комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых субъектами, политические действия в отношении образования как социального института. Второе, помимо этого, включает в себя образовательные компоненты других направлений внутренней политики. Практический смысл данной концепции заключается в том, чтобы побудить политиков учитывать образовательную составляющую и прогнозировать образовательные последствия всех своих политических решений и действий.

В самом общем виде образовательную политику можно определить как одно из ключевых направлений внутренней политики государства, имеющее целью создание экономических, институциональных и духовно-идеологических условий для осуществления основных функций образования, включая формирование способности личности к самореализации,

воспроизводство кадрового потенциала общества и воспитание граждан государства в соответствии с принятой системой ценностей.

Наряду с другими факторами, государственная политика вообще, а *государственная образовательная политика*, в частности, задает рамки деятельности физических и юридических лиц и во многом определяет доминирующее направление их деятельности.

Подобно другим направлениям внутренней политики, образовательная политика устанавливает три основные позиции политического пространства и, соответственно, три ограничителя свободы выбора:

- *финансово-экономическая*, определяющая уровень и структуру финансирования образования;
- *правовая*, устанавливающая границы разрешенного и запрещенного в образовательном процессе;
- *культурно-идеологическая*, охватывающая установки и ориентации общественного сознания, которые влияют как на содержание образования, так и на выбор управленческих решений.

Для правильного понимания значения термина «*государственная политика в области образования*», употребляемого в действующих законах необходимо иметь в виду, что в Российской Федерации государство, согласно Конституции, представлено двумя уровнями: федеральным и субъектов Российской Федерации.

Радикальное изменение в 1993 г. конституционных норм, относящихся к местному самоуправлению, привело к тому, что это самоуправление, а вместе с ним и большинство учреждений дошкольного и общего образования, были отделены от государственной власти, превратившись в муниципальные. В сложившейся ситуации регулированию с помощью федеральных законов поддается главным образом курс федеральной образовательной политики, а политика в этой области субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления - в гораздо меньшей степени.

Соответственно, мы рассматриваем преимущественно федеральную образовательную политику.

Образовательную политику необходимо соотносить с:

- уровнем образования: дошкольного; начального общего; начального, среднего и высшего профессионального; послевузовского и дополнительного;
- составляющими: содержанием обучения, экономикой (оплата труда работников образования), системой воспитания, управлением образовательным учреждением;
- конкретными задачами: расширением доступности образования, повышением его качества, повышением эффективности профессионального образования.

1.2. Образование как фактор модернизации и обеспечения национальной безопасности

Исследование образовательной политики вообще, а в социальных областях, переживающих радикальные трансформации, в особенности, невозможно без анализа социально-политической роли образования, важнейшими аспектами которой являются его воздействие на модернизацию и национальную безопасность страны. Влияние образования на процессы модернизации общества, хотя и не получило достаточно глубокого и детального освещения в литературе, вполне очевидно. Напротив, взаимосвязь образования и национальной безопасности еще недавно воспринималась как нонсенс, либо интерпретировалась крайне узко (военная подготовка, военное образование, обучение специалистов для спецслужб и т.п.).

Между тем, не совпадая ни по объему, ни по содержанию, ни по аспекту отражения реальности, понятия «модернизация» и «национальная безопасность», с точки зрения их образовательных аспектов, имеют между собой много общего. И это не случайно, ибо в современных условиях

национальная безопасность любого народа может быть обеспечена только на базе успешной модернизации. Модернизация – одно из необходимых условий обеспечения национальной безопасности, условие интегральное, определяющее, но не исчерпывающее.

В широкой трактовке модернизация - это процесс перехода от традиционного (доиндустриального) общества к современному (индустриальному) и далее – к постиндустриальному. В узкой интерпретации модернизация связывается исключительно с индустриализацией и ее последствиями.

Возможны различные модели модернизации, которым исторически в большей или меньшей степени могут соответствовать ее особенности в тех или иных странах и которые можно разделить на отдельные типы по различным признакам.

Например, по характеру стимулов развития можно выделить два типа модернизации, основанных на:

- внутренних стимулах, относящихся к большинству индустриально развитых стран;
- стимулах внешних, включая угрозу утраты национального суверенитета и т.п., относящихся к большинству развивающихся стран.

С точки зрения преобладающей культурной ориентации модернизация может выступать как заимствованная (или навязанная), когда вместе с новыми технологиями репродуцируется и иная культура, иногда воспринимаемая как враждебная (например, петровские реформы), и как самобытная, стремящаяся сочетать новейшие технологические и организационно-управленческие достижения с культурными традициями страны, переживающей модернизацию (например, послевоенная Япония). В последнем случае парадоксально, что Япония потерпела поражение в войне и

была оккупирована, тогда как петровская Россия, напротив, переживала период политического подъема и военных побед.

Приведенные виды модернизации, конечно, не исчерпывают всех возможных, несмотря на очевидную близость, не совпадают между собой, поскольку отражают различные аспекты проблемы, и могут быть сведены к третьей, согласно которой возможны следующие “идеальные виды” модернизации:

- *органическая*, по преимуществу основана на внутренних стимулах и развивается на базе национальной культурной традиции;
- *догоняющая*, в преобладающей степени базируется на внешних стимулах и заимствует образцы и стереотипы культуры более модернизированных стран. Кроме того, определение «догоняющая» указывает на отставание данного общества не только в уровне экономического и культурного развития, но и в скорости течения исторического времени, осуществления процесса модернизации;
- *опережающая*, может базироваться и на внешних стимулах, но предполагает безусловно достаточный внутренний потенциал и внутренние источники развития; она развивает традиции отечественной культуры; ставит целью не воспроизведение всех этапов эволюции или наличного состояния наиболее модернизированных стран, но на основе анализа и прогноза тенденций развития цивилизации - воспроизведение ее состояния в обозримом будущем.

В конкретной исторической ситуации рубежа XXI в. эта модель предполагает обращение к опыту стран не только Запада, но и Востока. В чистом виде до настоящего времени она нигде не реализовалась, однако элементы опережающего развития присутствуют в траекториях движения СССР, Японии, новых индустриальных стран, а также Индии, совершившей прорыв в развитии новых информационных технологий.

Что касается интерпретации понятия «национальная безопасность», то эта проблема должна быть выведена из плоскости национального вопроса. Национальная безопасность – не безопасность одной из наций, проживающих на территории страны, пусть даже самой крупной, ведущей нации. Это совокупность условий, обеспечивающих суверенитет и защиту стратегических интересов государства, полноценное развитие общества и всех граждан. Такое понимание национальной безопасности вошло в мировую политику и науку от американского президента Теодора Рузвельта, который предложил данный термин, через «школу политического реализма» до современных теоретиков.

Необходимо иметь в виду и новый, более широкий смысл проблемы. Национальная безопасность - это безопасность не только определенного государства и проживающего в нем народа (народов). В условиях обострения глобальных проблем человечества она также приобретает глобальный характер: не может быть безопасности ни одного государства, ни одного народа без обеспечения глобальной безопасности человечества. Безопасность от угроз ядерного или экологического самоуничтожения, истощения ресурсов планеты или международного терроризма не может быть достигнута за счет других, но лишь вместе с другими.

Образование выступает универсальным, хотя отнюдь не единственным, фактором как модернизации, так и обеспечения национальной безопасности страны, воздействуя на все, без исключения, формы организации макросоциальной системы, на все ее структурные элементы, а тем самым – на все уровни национальной безопасности (безопасность общества, государства, личности) и ее главные составляющие.

Так, экономическая и военная безопасность современного государства невозможна без квалифицированных кадров. Технологическая безопасность - без тех же кадров и научного потенциала, обеспечивающего соответствующие разработки. Обеспечение технологической безопасности,

помимо этого, неосуществимо без реализации специальных образовательных программ, формирующих культуру пользователей современных информационных систем.

Что касается безопасности культурного развития, выделяемой многими специалистами, то образование как фундамент культуры, несомненно, является ее основой. Как показали социологи самых разных направлений, ни одна общественная система, ни одно государство не могут нормально функционировать и развиваться без системы ценностей, объединяющей ее членов. Одно из первых мест в формировании ценностей народа принадлежит образованию.

Учитывая, что в большинстве работ, посвященных национальной безопасности России, образовательная проблематика вообще не выделяется, отсутствует понимание непосредственной связи уровня национальной безопасности и степени модернизации страны, необходимо сформулировать систему образовательных параметров национальной безопасности. Эта система основывается отчасти на принятых в международной практике индикаторах, поставленных в иной контекст, и среди других параметров могла бы включить в себя показатели, фиксирующие:

- долю расходов на образование от ВВП и от расходной части бюджетов различных уровней;
- среднее число лет обучения населения старше 16 лет;
- средние показатели уровня знаний и (или) умений обучающихся, получаемые при сравнительных международных исследованиях;
- долю (процент) лиц определенного года рождения, получающих среднее (полное) общее образование в образовательных учреждениях всех типов и видов;
- долю выпускников образовательных учреждений среднего (полного) общего и всех уровней профессионального образования, признанных практически здоровыми по медицинским показателям;

- количество на 10 тысяч населения студентов высших учебных заведений, учреждений среднего профессионального образования, учащихся в учреждениях начального профессионального образования;

- долю выпускников учреждений среднего (полного) общего и профессионального образования, имеющих положительную социальную мотивацию;

- долю выпускников названных образовательных учреждений с патриотической ориентацией (положительное отношение к своей стране, а среди лиц мужского пола – готовность ее защищать) и др.

В глобальном контексте роль образования в модернизации и обеспечении национальной безопасности страны связана с перспективами ее перехода к информационному обществу («обществу профессионалов», «обществу знаний», эпохе компьютерной революции и т.п.), в связи с чем в общественной жизни происходит ряд качественных изменений.

Важнейшие из них касаются области материального производства, где в создании материального, даже массового продукта, принципиально возрастает доля участия интеллектуальной составляющей до такой степени и в такой форме, что в сфере духовного общественного производства формируется особая область со своей техникой и технологией - производство специфического информационного продукта. Поэтому стало возможным говорить о диалектическом синтезе материального и духовного производства в едином технико-технологическом процессе. Информационные продукты обрели универсальную ценность, доступ к ним с технологической точки зрения может быть неограниченным, они тиражируемы, но буквально не потребляемы («снашивается» носитель информации, информация же, как лишь таковая, устаревает или, напротив, становится всеобщей основой знаний). Соответственно, развитие производства информационных продуктов приводит к существенным изменениям в структуре общественного производства. Исходным пунктом стала компьютерная революция и

экспоненциальный рост информационных технологий и телекоммуникаций. Индустрия, как таковая, отходит на второй план, а доля занятых в этой сфере в индустриально развитых странах сократилась менее чем до 30 %.

В таких условиях образование становится ключевой сферой расширенного воспроизводства человеческого потенциала.

В ней, во-первых, формируется работник, способный осуществлять деятельность в условиях информационного производства.

Во-вторых, данная способность работника поддерживается и воспроизводится (дополнительное профессиональное образование взрослых, включая профессиональную переориентацию, повышение квалификации, профессиональную переподготовку).

В-третьих, освоение накопленных знаний и информации соединяется с производством новых знаний (фундаментальными и прикладными научными исследованиями, опытным производством и т.п.). Последнее имело место всегда, но в условиях перехода к информационному обществу научные исследования становятся обязательным элементом образовательного процесса, по меньшей мере, в учреждениях высшего профессионального образования.

Соединение высокого потенциала и богатых отечественных традиций в сфере образования, с одной стороны, генезис информационного общества как глобальный контекст российских трансформаций с другой, делают образование той сферой, в которой заключены реальные возможности преодоления системного кризиса общества.

Эта роль образования важна и потому, что возможности использования других ресурсов интенсивного развития, отвечающего требованиям постиндустриальной революции, в России сведены к минимуму. Осуществление модернизации за счет увеличения добычи сырья (например, на основе соглашений о разделе продукции) может привести лишь к досрочному истощению невозобновляемых природных ресурсов и

окончательному превращению страны в сырьевой придаток экономически развитых государств. Индустрия и сельское хозяйство нуждаются в модернизации, которая может быть осуществлена, прежде всего, за счет развития названных выше наукоемких технологий и кадров высшей квалификации, обладающих значительным новаторским потенциалом.

Тем самым, образование становится одной из ключевых сфер модернизации российской экономики. При этом, в условиях перехода к информационному обществу оно в еще большей мере, чем в условиях индустриального производства, является сферой не потребляющей ресурсы общества, а создающей важнейший ресурс экономического и социального развития - высококвалифицированную, обладающую творческим потенциалом рабочую силу.

Образование выступает одновременно и важнейшим фактором модернизации социально-политической сферы общества, причем в данном случае принципиальной установкой системы образования должно стать не столько формирование и приход во власть просвещенной элиты, сколько рост социально-политического и правового сознания «рядовых» граждан, формирование гражданской политической культуры, без которой невозможно становление гражданского общества, а также базирующейся на нем демократии.

Что касается роли образования в модернизации, собственно, духовной жизни общества, то следует подчеркнуть: в советскую эпоху (и, в частности, в РСФСР) уровень развития общего и профессионального образования был значительно выше, чем в странах с аналогичным уровнем производства и потребления на душу населения. Советская система образования характеризовалась высокими количественными и качественными достижениями, в частности, развитием новых, прогрессивных моделей образования и образовательных технологий. Последние были адекватны мировому уровню научно-технического прогресса до начала компьютерной

революции. Все это позволяло обеспечивать как уровень общего и профессионального образования, соответствующий стандартам индустриально развитых стран, так и явные достижения в области подготовки кадров высшей квалификации в аспирантуре и докторантуре.

Инерционность развития системы образования сказалась и в ходе социально-экономических изменений 90-х г., когда качественные сдвиги в области образования оказались значительно меньшими, чем, например, в политической жизни. В то же время чрезвычайно сложными оказались задачи поддержания необходимого уровня образования как одной из ключевых сфер (наряду с культурой, наукой и т.п.), обеспечивающих преемственность «старой» и «новой» общественных систем.

История России (и не только России) знает примеры, когда модернизация общества осуществлялась за счет истощения, частичной деградации или даже частичного уничтожения главного ресурса общественного развития - человеческого. Важно иметь в виду, что методы реформирования образования в России не могут быть заимствованы из других сфер общественной жизни как вследствие специфичности и высокого уровня развития в Советском Союзе, так и по причине их высокой инерционности. В настоящее время для обеспечения модернизации России сохранение высокого образовательного уровня населения важнее перестройки системы. Эволюция и реформы здесь предпочтительнее революций.

Таким образом, образование является одним из важнейших интегральных факторов модернизации и обеспечения национальной безопасности страны, и тем более важный, чем выше уровень ее развития. Модернизацию и национальную безопасность России невозможно обеспечить исключительно или преимущественно средствами образовательной политики. Однако невозможно обеспечить ее без

качественного обновления образовательной политики и изменения направления ее вектора по целому ряду ключевых параметров.

1.3. Законодательство, определяющее политику в образовании

Государственная политика в сфере образования существует столько, сколько существует государство во все времена, и определяется решениями законодательной и исполнительной властей.

Право граждан РФ на получение бесплатно на конкурсной основе высшего профессионального образования гарантировано статьей 43 Конституции РФ.

Основными документами, определяющими государственную политику в сфере образования, являются Федеральная программа развития образования, Национальная доктрина развития образования и Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года.

Правовое регулирование системы высшего образования РФ осуществляется отраслевым законодательством и нормами конституционного, международного, гражданского, административного, финансового (в т.ч. бюджетного) и трудового права, а также нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, принимаемыми в пределах их компетенции.

К Федеральным законам, которые на протяжении последних 15 лет определяли политику в области образования, в первую очередь относятся Закон РФ «Об образовании» (1992) и Закон РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996). С 24 октября 2007 года вступил в силу новый Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части установления высшего профессионального образования)». Изменения коснулись действующих Федеральных законов в части, касающейся магистратуры, в том числе:

- вместо ступеней введены уровни (подготовка специалистов и магистров относится ко второму уровню);
- срок обучения в магистратуре установлен в два года;
- не допускается обучение в магистратуре по сокращенной или ускоренной программе;
- выпускники бакалавриата имеют право продолжить обучение на конкурсной основе по программе магистратуры;
- правом на участие в конкурсе для обучения по программам магистратуры пользуются лица, успешно завершившие обучение по программам бакалавриата;
- рассматривается как получение второго высшего образования по программам магистратуры лицами, имеющими диплом специалиста и диплом магистра;
- со дня вступления в силу нового Федерального закона и до 1 сентября 2009 г. обучение в вузах по программам магистратуры (как и бакалавров, специалистов) будет осуществляться по решению Ученого совета вуза в соответствии с действующими Государственными образовательными стандартами.

1.4. Исполнительная власть, влияющая на образовательную политику

К органам исполнительной власти, оказывающей влияние на образовательную политику, относятся: правительство, министерство финансов, министерство экономики, министерство образования, министерство обороны. Решения, принимаемые исполнительными органами, выходят в виде официальных документов.

Цели, задачи и основные приоритеты высшего образования закреплены в «Национальной доктрине образования РФ».

Конкретные шаги в направлении реформирования данной системы изложены в Федеральной целевой программе развития образования на 2005-2010 гг. (утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803) и в Концепции модернизации российского образования на период до 2010г. (утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р).

Стратегические приоритеты и задачи развития образовательной системы Российской Федерации изложены в одобренном Правительством РФ в 2005 году документе «О приоритетных направлениях развития образовательной системы Российской Федерации».

Все перечисленные документы составляют фундамент деятельности российских вузов и направляют процесс их модернизации. В большинстве этих документов описаны традиционные и новые функции высшего образования:

- культурная (всестороннее развитие личности учащихся и трансляция культуры);
- экономическая (необходимость подготовки кадров, обуславливающая приоритетность связи рынка образовательных услуг и рынка труда);
- социальная (высшее образование как основной канал вертикальной мобильности и способ «сглаживания» социального неравенства);
- инновационная (институты высшего образования как исследовательские центры и очаги распространения инноваций).

В документах, посвященных модернизации образовательной системы, акцент ставится на интегративной роли современной высшей школы, на задачах построения единого образовательного пространства и преодоления жестких барьеров, на развитии инновационных форм высшего

образования, что отнюдь не исчерпывается задачами внедрения в образовательный процесс информационных технологий.

Актуальными задачами являются: налаживание взаимодействия между университетской средой и местным сообществом, активное участие вузов в региональном развитии, установление тесных контактов университетов с бизнес - структурами, повышение финансовой устойчивости вузов, создание прозрачной системы оценки качества обучения. Актуальные цели интернационализации высшего образования и интеграции его в европейское образовательное пространство требуют ревизии приоритетов: на первый план выходят задачи обеспечения финансовой устойчивости вузов и оценки качества обучения.

1.5. Соотношение образовательной политики с различными ее составляющими

Государственная политика, и тем более, образовательная, существенно отличаются не только от государства к государству, но могут существенно отличаться в пределах одного государства. В особенности это характерно для конфедеративных государств (например, Швейцария) или федеративных государств (например, Российская Федерация, США, Канада, Германия). Как правило, в таких типах государств вопросы политики в сфере образования и образовательной политике относятся к компетенции субъектов федерации (например, РФ). Причем, в большинстве федеративных государств вопросы госполитики в сфере образования относятся к дошкольному, среднему и высшему уровням образования. Например, в США, Канаде и Германии решение этих вопросов полностью относится к компетенции штатов, провинций и земель, соответственно. В РФ вопросы экономики и финансов в сфере дошкольного, общего среднего и начального профессионального образования отнесены к компетенции субъектов федерации. Содержание образования и государственных образовательных стандартов этих уровней

определяется федеральными органами образования. На уровне высшего образования вопросы его управления, финансирования и содержания отнесены к компетенции федерального уровня.

Образование является частью *социальной сферы государства*, к которой относятся также здравоохранение, культура, спорт, пенсионное обеспечение. В разных странах реализация политики в социальной сфере обеспечивается различными комбинациями структур исполнительной власти в зависимости от стоящих перед страной задач и кадровых возможностей.

В российском обществе сохранилось понимание того, что образование является важнейшим фактором для модернизации общества и производства, обеспечения национальной безопасности, реализации личной карьеры в условиях рынка. В этой связи, в начале 90-х г. был предпринят ряд компенсирующих мер по сохранению российского образования, в частности выход Указа № 1 Президента РФ (июнь 1991 г.) о поддержке образования и принятие Федерального закона в 1996 г., предусматривающего введение моратория на приватизацию госучреждений в сфере образования

Социальная политика государства существенно изменяется при социально-экономических трансформациях в стране: при изменении экономического строя и политического режима. В ряде стран изменения происходят при смене правящих политических партий, например в Великобритании, где правят три основные политические силы: лейбористы, консерваторы и либералы. В этом случае, естественно, изменяется политика в сфере образования.

В настоящее время в сложном социальном контексте возникает еще одна проблема – это социальная характеристика и место педагогической системы. С этой целью рассмотрим три вопроса:

1. Какие социальные группы и социальные заказы обслуживает педагогическая система?

2. Какие профессиональные группы и их интересы обслуживает эта система или на усиление каких профессиональных групп направлена ее практика?

3. Каково место педагогов, реализующих эти идеи, в современном обществе и в экономике?

Первый вопрос фактически связан с проблематикой социальной стратификации. Каков социальный заказ? Отметим, что этот вопрос не мог быть поставлен еще десять лет назад, так как отсутствовала сама идея негосударственного заказа на образование. Сейчас мы имеем дело с многообразием подходов к образованию, когда реальным заказчиком становится пока ни общество, ни родители, ни социальные группы.

Так кто же является нашим заказчиком? Рассмотрим, в качестве примера систему развивающего обучения Эльконина-Давыдова. Например, в Москве довольно много школ, где есть один класс развивающего обучения. В этом классе собираются родители, которые имеют высшее образование. И это отображает определенные процессы, которые проходят в системе образования. Другой пример: у социологов имеются данные о том, что доля детей из семей рабочих и крестьян среди выпускников полной школы сократилась с 1963 по 1994 г. с 36% до 14%. Более чем у 60% выпускников полной школы сегодня хотя бы один родитель имеет высшее образование. А ведь доля таких семей не превышает и 15%. По-видимому, для развивающего обучения ситуация еще острее. Не получается ли так, что в реальности развивающее обучение начинает обслуживать совершенно определенную группу населения? А именно, ту группу родителей, которые имеют высшее образование и дети которых абсолютно направлены на продолжение образования. Это означает, что оно реализует практику воспроизводства социальной дифференциации. В то же время есть примеры, когда педагоги именно этого направления, пытаются использовать технологию развивающего обучения для преодоления негативного влияния

того, что называется «культурным капиталом». Какую же ориентацию развивающего обучения в контексте социальной направленности нужно поддерживать? Это – вопрос образовательной политики.

Второй вопрос, связан с теми профессиональными группами, интересы которых явно выражает та или иная педагогическая идея, система, инновация. Чтобы ответить на него надо вспомнить шестидесятые годы прошлого столетия и посмотреть, что изменилось. По данным многочисленных социологических исследований существенно выросла привлекательность профессий юристов и экономистов. В то же время, значительно упала привлекательность профессий, относящихся к традиционной сфере науки и техники. Мы уже не говорим о рабочих профессиях. Если посмотреть на школьный учебный план, то можно увидеть, что, несмотря на все усилия физиков и математиков, в реальности предметы гуманитарного и социального цикла начинают вытеснять традиционные базовые предметы. Даже в начальной школе учителя и руководители школ умудряются вводить такие экзотические предметы, как риторика, экономика и т.д. Сами эти изменения являются элементами политического процесса. Они отражают интересы конкретных профессиональных и социальных групп, а также серьезные тенденции во «внешкольной» ситуации. Заметим, что они фактически не осознаны в сегодняшней государственной политике в области содержания образования. Если эти тенденции и находят свое отражение в новых стандартах, то не потому, что приняты осознанные решения на основе анализа альтернатив и прогнозов.

Третий вопрос является наиболее трудным: как субъекты образовательной политики должны определяться в вопросе о месте образования в системе, которая сейчас называется обществом или экономикой знаний. Этот вопрос является проявлением в сегодняшних реалиях вопроса о взаимосвязи образования и социальных или культурных

изменений. Не стоит обольщаться по поводу того, что рост экономики знаний приведет к повышению роли педагогов.

По-видимому, очень скоро, с той же скоростью, с которой к нам пришел Интернет, к нам придет идея технологизации педагогического процесса. В процессе технологизации специалисты разделяются на две неравные категории. Одни – творцы технологий, другие – их элементы, пусть даже очень компетентные. Сегодня учителя начинают сравнивать с автомехаником, который раньше должен был разобрать машину, чтобы понять, почему она не работает. А сейчас этот механик смотрит, какая лампочка не горит и заменяет целый узел. Для такой работы необходимо очень специфическое образование. Во всяком случае, не нужно никакой особой фундаментальности и систематичности. Для такого неглубокого обучения появляется масса так называемых защищенных от учителя учебных материалов, т.е. таких пособий и методичек, которые трудно испортить, даже если ничего, кроме них, не знаешь. Например, пособие для учителя выглядит как большая книжка, в которой воспроизведен в сокращенном виде учебник для школьника. При этом, в книге для учителя на больших, своего рода, полях написано: «По этому поводу надо сказать это, по другому поводу – то, тут провести такой-то тест». И нарисованы стрелки, указывающие конкретные места в учебнике. Учителю предлагается лишь роль реализатора простых контрольных процедур – стандартизированных тестов.

Но, может быть, и не стоит бороться за высокий статус учителя, а надо смириться с реальностью учительства как массовой и неквалифицированной профессии? Может быть, в этом и должен состоять выбор социально и экономически мыслящих образовательных политиков? В любом случае дискуссии относительно культурного, технологического и экономического контекста должны стать важным компонентом дискуссий о политике в области образования.

1.6. Субъекты образовательной политики

Под образовательной политикой, с одной стороны, можно понимать в лучшем случае некоторое государственное управление либо реактивную активность, которая характеризуется тем, что действие осуществляется не по цели, а как ответ на другие действия, как реакция.

С другой стороны, можно рассматривать образовательную политику как борьбу (а, точнее, взаимодействие) самых разных групп интересов, в которой интересы группы государственников (отметим: не интересы государства, у него нет интересов) являются важным, но далеко не единственным элементом. Государственная политика нам более или менее известна. Поэтому нас будет интересовать не столько государственная политика, сколько вся система взаимодействий «игроков» на этом поле.

К важнейшим субъектам образовательной политики относятся *родители учащихся*, включая ближайших родственников, число которых в России оценивается более чем в 40 миллионов человек. Родители, как правило, консервативны по отношению к образованию, поскольку предпочитают, чтобы школьная подготовка их детей была бы подобна той, которую они получили сами. Серьезной трудностью в рассмотрении родителей как субъекта образовательной политики является их полная неорганизованность, отсутствие каких-либо форм горизонтального взаимодействия между ними за пределами отдельных образовательных институтов. На этом примере мы видим, что эффективная образовательная политика может строиться при наличии не просто интересов, но и специальных институциональных условий для выражения этих интересов.

Другим важнейшим субъектом образовательной политики сегодня становятся *работодатели*. Хотя нынешний этап развития рынка труда не требует еще от работодателей активной позиции в этом вопросе.

Все более активную роль в образовательной политике фактически играют *религиозные конфессии*. Пожалуй, после государства они являются

вторым наиболее организованным и заинтересованным субъектом предоставления образовательных услуг. Примеры неуклюжего взаимодействия государственных структур с профессиональной образовательной активностью свидетельствует о том, что вопрос об интересах и целях такой активности является важным предметом анализа образовательной политики.

Конфессиональные интересы нередко связаны с интересами *этнических групп*. Однако они не тождественны, и этнические интересы играют важнейшую роль в выработке и реализации образовательной политики. Особенно это важно для многонациональных и многоконфессиональных государств. На примере этих групп интересов можно увидеть и еще одно затрудняющее обстоятельство. Как показывают современные западные исследователи, есть два критических вопроса, по которым сталкиваются интересы этих групп: язык обучения и изучение религии в школах (степень светскости образования). Ошибки в построении политического взаимодействия вокруг этих вопросов нередко приводили не столько к усилению стабильности многонациональных государств, сколько к росту национализма и центробежных сил.

Учителя нередко не рассматриваются как серьезные субъекты выработки и обновления целей. Государственные стратеги чаще всего видят в них исполнителей, помощников, но не равноправных участников диалога о целях. Это, конечно, является наследием традиции, в которой учитель был представителем идеологического фронта. На деле сегодня, например, учительские профсоюзы являются одним из важнейших игроков на поле образовательной политики. Постепенно появляются и другие формы учительских профессиональных сообществ: клубы, ассоциации и т.п. Роль учителей как субъекта образовательной политики особенно вырастает на этапе реализации политических решений, ведь педагоги уникальным образом автономны в своей деятельности. Никакие попытки технологизации и

тотального контроля не могут всерьез ослабить эту автономию. При этом педагоги практически всегда имеют интересы, отличные от интересов других групп, например, родителей.

Еще более независимой группой, имеющей свои интересы, являются *обучаемые*. Их невозможно заставить показывать желательные образовательные результаты, используя правовой, административный или даже финансовый ресурсы (если только не платить им за выученные уроки). В этом смысле тот факт, что большинство политических решений никак не учитывает интересы обучаемых, говорит о слабости предварительного анализа. Американские исследователи, рассматривая роль обучаемых в успехе образовательной реформы, отмечают, что образовательная стратегия рассчитана на некоторых идеальных обучаемых. В то же время нет никаких рычагов, обеспечивающих, чтобы в реальности обучаемые отвечали этому идеалу. При этом реальные учащиеся имеют вполне рациональные интересы и отношение к образовательной политике, которые не могут быть учтены реформаторами.

Было бы колоссальным заблуждением и упрощением полагать, что субъекты образовательной политики разделяются лишь по их месту в образовательной сфере или около нее: родители, учителя, и пр. Одной из важнейших проблем образовательной политики является и то, что внутри этих больших групп существуют различных конкурирующие интересы, связанные с культурной идентификацией больших групп, с их социальным статусом. Именно отсюда и возникает одна из основных тем образовательной политики - тема равенства в образовании, которая затрагивает интересы различных социальных групп. Так, например, в эмпирическом исследовании, проведенном американскими исследователями, показано, что стратегия «свободного выбора школы» поддерживалась всеми родителями одного образовательного округа, но при этом реальные преимущества в новой политической ситуации продолжали получать социально благополучные

семьи. Они полагали, что образовательная политика строилась как спектакль, чтобы обмануть остальных заинтересованных участников.

В заключение обсуждения списка субъектов признаем, что среди них есть один, занимающий наиболее невыгодную позицию. Это – министр образования. Фигура эта почти трагическая, поскольку министр должен и участвовать в политических дискуссиях, и реализовывать стратегические планы. Он находится под сильнейшим давлением групп интересов и, прежде всего, под давлением членов правительства, стремящихся сократить расходы на образование. Понимание этого может многое объяснить внимательному аналитику.

Трудность анализа субъектов образовательной политики состоит в их слабой институционализации, несформированности лоббирующих групп, неясностью каналов влияния. Ведь далеко не все группы с выраженными образовательными интересами имеют реальные каналы влияния на выработку и реализацию политики. Тем не менее, с определения субъектов и групп интересов должен начинаться анализ образовательной политики. Причем для анализа образовательной политики в России эта задача особенно трудна – ведь у нас большинство из этих субъектов не институционализировано. Более того, многие из них не ощущают себя субъектами образовательной политики, предоставляя право принимать решения небольшой группе профессионалов. Однако эта задача чрезвычайно актуальна, поскольку можно усмотреть тенденции «кристаллизации» субъектов образовательной политики, способствовать выстраиванию диалога и их институциональному оформлению.

Однако даже в тех странах, где существуют институты гражданского общества и группы интересов являют себя в качестве реальных субъектов политического процесса, институциональные условия образовательной политики должны специально поддерживаться, поскольку баланс влияния этих групп постоянно меняется, изменяются и интересы, образуются новые

группы. На институциональную составляющую образовательной политики сильно влияют широкие социальные и культурные процессы. Так, борьба черных американцев за свои права в целом сделала их важнейшим субъектом образовательной политики в США. В России появление частного бизнеса создало условия для его активного вовлечения в вопросы определения целей образования.

Еще одна трудность диалога об образовательной политике состоит в том, что большинство политиков и граждан вне образования рассматривают его как средство. Работники же образования видят его самоценность. Они, как правило, не готовы нетривиально обсуждать вопрос, как использовать образование для других секторов социальной жизни, для экономики. В связи с этим важным является вопрос об *уровнях образовательной политики*. Довольно привычно обсуждать политику как федеральный компонент.

Однако очевидно, что надо специально говорить и о региональной, и о муниципальной образовательной политиках. При этом принципиально, что даже образовательная политика субъектов Федерации не является прямым отражением федеральной государственной образовательной политики. Их взаимосвязи представляют особый интерес как политическое явление. Образовательная политика на муниципальном уровне представляет интерес, поскольку там и происходит встреча политических решений с реальностью.

1.7. Этапы разработки и реализации образовательной политики.

Для разработки и утверждения образовательной политики необходимо пройти ряд следующих этапов:

- 1) выявление и четкая формулировка проблемы;
- 2) всесторонний анализ этой проблемы профессионалами;
- 3) изучение существующего в России или за рубежом конкретного опыта решения данной проблемы;
- 4) определение мировых тенденций в решении данной проблемы;

- 5) при отсутствии опыта целесообразна организация эксперимента для решения данной проблемы. Эксперимент также бывает необходим в случае, когда положение в данной стране существенным образом отличается от других стран мира, которые эту проблемы решили;
- 6) выработка на основе изученного опыта других регионов и стран решения данной проблемы. На основе итогов эксперимента и с учетом мировых тенденций вырабатываются сценарии решения данной проблемы. Как правило, на данном этапе необходимо определить также те новые решения, которые возникают при реализации данных вариантов;
- 7) вынесение на широкое профессиональное обсуждение предлагаемых вариантов решения проблемы. Как правило, предлагается один вариант, ибо при реализации двух вариантов возникают серьезные проблемы;
- 8) учитывая тот факт, что любой уровень образования (от дошкольного до высшего) затрагивает интересы миллионов граждан (учащихся, их родителей, родственников), то предлагаемое решение обязательно должно пройти общественное обсуждение. В этом большая роль отводится средствам массовой информации;
- 9) вынесение на рассмотрение и принятие решения какого-либо органа. Например, для законодательного изменения – в Государственную Думу; для изменения финансово-экономического механизма – в Правительство РФ; содержательного изменения в образовании – в Министерство образования РФ. Решение должно быть формализовано каким-либо актом: федеральным законом, постановлением Правительства, приказом по Министерству (ведомству);
- 10) разработка плана-графика мероприятий по реализации принятых решений;

- 11) при решении серьезных проблем в образовании требуются коррекции, уточнения принятых ранее решений на основе мониторинга хода практической реализации данных решений.

11.8. Основные тенденции мирового развития систем образования

Образовательная политика, отражая общенациональные интересы в сфере образования и предъявляя их мировому сообществу, учитывает вместе с тем общие тенденции мирового развития систем образования.

К числу основных современных тенденций мирового развития, обуславливающих существенные изменения в системе образования, можно отнести:

- 1) ускорение темпов развития общества и, как следствие, – необходимость подготовки людей к жизни в быстро меняющихся условиях;
- 2) переход к постиндустриальному, информационному обществу, значительное расширение масштабов межкультурного взаимодействия, в связи с чем особую важность приобретают факторы коммуникабельности и толерантности;
- 3) возникновение и рост глобальных проблем, которые могут быть решены лишь в результате сотрудничества в рамках международного сообщества, что требует формирования современного мышления у молодого поколения;
- 4) демократизация общества, расширение возможностей политического и социального выбора, что вызывает необходимость повышения уровня готовности граждан к такому выбору;
- 5) динамичное развитие экономики, рост конкуренции, сокращение сферы неквалифицированного и малоквалифицированного труда, глубокие структурные изменения в сфере занятости, определяющие постоянную потребность в повышении профессиональной

квалификации и переподготовке работников, росте их профессиональной мобильности;

- б) рост значения человеческого капитала, который в развитых странах составляет 70-80 % национального богатства, что обуславливает интенсивное опережающее развитие образования как молодежи, так и взрослого населения.

1.9. Новые подходы и приоритеты в образовательной политике зарубежных стран

Общий обзор зарубежного опыта реформ в образовании

В России и зарубежных странах за последние годы произошли существенные изменения в сфере образования, затронувшие философию образования, его глобальные цели и задачи, организационные структуры, содержание образования, подходы к разработке образовательных стандартов и учебных программ, формы и методы обеспечения качества образования, контроль за качеством обучения и деятельностью образовательных учреждений, финансирование и многие другие аспекты.

Новые цивилизационные вызовы закономерно приводят многие страны к новому «образовательному буму», к волне глубоких реформ систем образования. Это происходит в таких странах, как США и Великобритания, Китай, страны Восточной Европы, Юго-Восточной Азии и Южной Америки и т.п. Проводимые за рубежом образовательные реформы ориентированы на текущие и перспективные потребности общества, эффективное использование ресурсов, в том числе самих систем образования.

Россия не может и не должна оставаться в стороне от подобных общемировых тенденций. Отечественная система образования призвана поддержать место России в ряду ведущих стран мира, ее международный престиж как страны, которая всегда отличалась высоким уровнем культуры,

науки, образования. Этот престиж должен найти свое выражение не только в общественном признании, но и в активном экспорте образовательных услуг.

Особое значение в этом отношении имеет развитие плодотворного сотрудничества и сохранение общего образовательного пространства со странами СНГ, образовательная поддержка соотечественников за рубежом.

В условиях России необходимость перемен в сфере образования связана также с рядом внутренних важнейших социально-экономических и социокультурных факторов.

Анализ опыта ряда стран показывает, что практическая реализация реформ в абсолютном большинстве государств встречает два препятствия: недостаток ресурсов и отсутствие механизмов, способных запустить реформы в действие. Дополнительные финансовые возможности и адекватные механизмы реализации образовательных реформ появляются только в результате масштабных социально-экономических преобразований, без которых серьезные изменения в области образования обречены оставаться благими намерениями.

Вместе с тем четко просматриваются общие тенденции в реализации реформ, присущие многим странам и регионам. Главными из них являются:

- децентрализация и демократизация управления;
- расширение автономии высших учебных заведений с одновременным усилением их подотчетности перед обществом;
- движение в сторону рыночных моделей организации, управления и финансирования образования с учетом требований XXI века.

В рамках общих тенденций заслуживают внимания следующие аспекты этой деятельности:

- Четкое разграничение в законодательном порядке функций и ответственности между различными уровнями управления образованием: общегосударственным, региональным, муниципальным и институциональным. С повышением роли образования в

обеспечении устойчивого развития и конкурентоспособности государств на мировых рынках усиливается роль общегосударственных органов управления в выработке стратегии и политики развития образования, координации усилий и ресурсов, необходимых для нормального функционирования образовательных систем. Все другие управленческие функции делегируются низшим эшелонам власти в соответствии с предписанными им законами, обязанностями и правами в данной сфере.

- Обучение детей в начальных школах подавляющего числа зарубежных стран начинается с 5 - 6-летнего возраста. В Монголии, Малайзии, Бразилии, странах Балтии, Армении дети идут в школу в возрасте 7 - 8 лет.
- В ряде стран увеличена продолжительность обязательного образования и полного среднего образования. В 169 странах мира (около 80%) продолжительность полного среднего образования составляет 12 лет и более, в 46 странах - 13 лет (например, в Чехии, Румынии). В некоторых странах для получения полного среднего образования отводится меньший срок (например, в Туркмении - 9 лет, Монголии - 10 лет).
- На определенных этапах школьного образования вводятся новые образовательные стандарты для уровней начального и полного среднего образования (например, в Латвии, Литве, Казахстане и Таджикистане).
- Во многих странах (например, в Нидерландах, Австралии и Таджикистане) начальное профессиональное образование интегрируется с полным средним, а среднее профессиональное - с высшим образованием. Общее полное среднее образование продолжает выполнять двойную задачу: готовить не только к поступлению в вузы, но и к вступлению в активную жизнь. Именно

выполнение этой двойной задачи и будет определять дух и содержание среднего образования в XXI в., его диверсификацию и то место, которое будет занимать общая, гуманитарная и общетехническая подготовка.

- Видоизменяется структура систем высшего образования. Ряд стран (Великобритания, Австралия, Норвегия и др.) отказались от бинарных структур. Созданные в процессе образовательных реформ 60-х г. прошлого столетия колледжи и институты с сокращенными сроками обучения (2-3 года), составлявшие до недавнего времени так называемый неуниверситетский сектор высшего образования, реформируются и включаются в университетскую систему или объединяются с университетами (Австралия, Норвегия и др.).
- Практически во всех странах (за исключением Туркмении) в последнее 10-летие введена многоуровневая система высшего профессионального образования: бакалавриат (со сроком обучения 3-4 года), магистратура (срок обучения 1-2 года), докторантура (срок обучения 2-3 года) с присвоением соответствующей степени бакалавра, магистра и доктора наук (PhD). В среднем профессиональном образовании введен уровень бакалавриата при условии непрерывного перехода с этого уровня на следующий - высшее профессиональное образование.
- Степени бакалавра и магистра были введены даже в странах, где системы образования устойчиво функционировали на протяжении нескольких столетий, таких, как Германия, Италия, Бельгия, Швеция и др.
- Существенное обновление содержания среднего и высшего профессионального образования, направленное на стандартизацию учебных планов образовательных программ; введение системы образовательных кредитов (зачетных единиц) для обеспечения академической мобильности студентов. В рамках Болонского процесса

европейская система зачетного перевода (ECTS) введена в Германии, Нидерландах, Бельгии, Италии, другие виды системы зачетных единиц - в Японии, Канаде, Венгрии и других странах.

- Заметное смещение акцентов в деятельности управленческих структур всех уровней образования с административно-организационных вопросов на проблемы качества обучения и научно-исследовательской работы, быстрое реагирование систем образования на изменяющиеся потребности в обществе. Большое внимание за поддержанием высокого качества образования уделяется правительственными органами Франции, Германии, Великобритании, Канады.
- Превращение системы финансирования образования в мощный экономический рычаг управления: принятие концепции многоканального финансирования (государственный бюджет, бюджеты региональных и муниципальных органов, доходы от оказываемых услуг вузами и их коммерческой деятельности, плата за обучение и др.); замена стипендий и грантов студенческими займами, гарантированными государством; введение принципа смешанного финансирования государственных и частных вузов; повышение роли филантропических организаций, предпринимательских структур, отдельных граждан; установление налоговых льгот на часть доходов, реализуемых образовательными учреждениями в целях поддержки образования. Достаточно хорошо развита система адресного финансирования учащихся школ и студентов вузов в таких странах, как Нидерланды, Франция, Италия, Венгрия, Япония, США, Канада.
- Широкое привлечение к управлению образованием общественных и профессиональных организаций (попечительские советы вузов, консультативные советы при центральных и региональных органах управления, общественная аккредитация вузов и профессиональная аккредитация их учебных программ, группы экспертов для изучения,

оценки и подготовки рекомендаций по различным аспектам деятельности высшей школы и другие формы). Большое значение придается этому вопросу в Нидерландах, Австралии, Канаде и других странах. В большинстве стран произошел переход к системе итоговой аттестации по окончании полной средней школы, контролируемой государственными органами образования или независимыми центрами, институтами, организациями. Как аналог единого государственного экзамена, по ряду дисциплин (национальный и иностранный языки, математика, естественные науки и др.) результаты итоговой аттестации в школе признаются в качестве вступительных испытаний в вузы Великобритании, США, Канады, Швеции, Японии, Болгарии, Венгрии и других стран. Практически во всех странах Европейского Союза активно реализуется концепция «Обучение в течение всей жизни», предусматривающая различные формы обучения безработных граждан, лиц с ограничениями в физическом или умственном развитии, а также людей старших возрастных групп. Во Франции, Германии, Финляндии, Швеции, Бельгии, Великобритании, Италии реализуются правительственные программы, предусматривающие инвестирование в непрерывное профессиональное образование.

Основные направления образовательной политики зарубежных стран

Профильный характер обучения в школе

В отличие от российских средних общеобразовательных школ, в которых обучение на всех образовательных уровнях осуществляется, в основном, по единым учебным планам и программам, в зарубежных странах на заключительном этапе обучения в школе продолжительностью от 2 до 4 лет (в большинстве стран - 3 года) происходит завершение среднего образования.

Во всех экономически развитых странах и в большинстве стран с переходной экономикой характер обучения в школе является профильным. Это

обстоятельство учитывается при итоговой аттестации, в которой предпочтение отдается профильным дисциплинам, что определенным образом отражается в выпускном документе.

При приеме в вузы выпускники школ, имеющие соответствующую специализацию, обычно имеют приоритет перед другими абитуриентами. Если же специализация абитуриентов не соответствует профилю факультета или вуза, то им может быть предложено сдать дополнительные вступительные экзамены или вообще отказано в приеме.

Классическим примером подобной системы является средняя школа Франции. На заключительном трехлетнем этапе обучения в лицеях учащиеся занимаются в так называемых секциях специализации, по окончании которых они получают выпускные дипломы, названия которых соответствуют обозначениям специализаций. Общее число секций специализации во французских общеобразовательных лицеях и, следовательно, серий выдаваемых по их окончании дипломов, равняется в настоящее время семи, 3 серии из которых относятся к академическому профилю и 4 - к технологическому. По аналогичному принципу осуществляется завершающий этап полного среднего образования в ряде стран Европы (Бельгия, Германия, Испания, Португалия, Швеция), частично в США и во многих странах Азии, Африки и Латинской Америки.

В зарубежных странах выявляются три основных типа осуществления профильного обучения на заключительном этапе среднего образования. В первом случае профильный характер реализуется по конкретным учебным дисциплинам или группам дисциплин, как это имеет место, например, в Великобритании, частично в США и Канаде, во многих странах Азии. Второй, наиболее распространенный тип профильного обучения предполагает распределение учащихся по направлениям, чаще всего таким, как «естественнонаучное», «гуманитарное», «социальные науки», «экономические науки», «технологическое» и т.д. (Франция,

Бельгия и др.). И, наконец, третий вариант соответствует распределению по профилям, ориентированным на будущие профессии (частично Германия, Швеция). На практике часто используются смешанные схемы профильного обучения, когда в рамках двух-трех основных направлений происходит последовательное распределение по более узким профилям, ориентированным на конкретные дисциплины (академический профиль) или специальности (профессиональный профиль).

Образовательные стандарты

В США образовательная стандартизация реализуется через процедуру аккредитации учебных заведений путем установления соответствия показателей конкретного учебного заведения стандартным показателям, которые разрабатываются и принимаются профессиональными сообществами. Общепринятыми являются девять показателей: целостность учебного заведения; цели, планирование и эффективность; управление и администрация; образовательные программы; профессорско-преподавательский и служебный персонал; библиотека, использование компьютеров, другие источники информации; обслуживание студентов и обеспечение условий для получения образования; материальные средства, помещения и оборудование; финансовые средства. В стране действует развитая система тестовых оценок уровня обучения.

В Великобритании основой образовательной стандартизации школьного образования является правительственный документ «Национальный учебный план» (National Curriculum). Объектами стандартизации профессионального образования выступают: учебные планы, работа образовательного учреждения в рамках государственной программы, экзаменационные требования, уровень квалификации.

В Германии объектами стандартизации выступают: структура и основы профессионального образования, классификатор профессий, продолжительность подготовки, требования к знаниям и умениям.

Стандартизация профессионального образования во Франции регулируется Законом об ученичестве и Законом о децентрализации образования. В качестве объектов стандартизации выступают: учебные программы, сертификаты, квалификации, требования к экзаменам, контрольные задания, перечни видов профессиональной деятельности и результаты наблюдений за профессиональным становлением выпускников.

Профессиональное образование в Японии регулируется Законом о профессиональном образовании, а также документом Министерства труда «Нормативы образования». В качестве объектов стандартизации профессионального образования выступают: требования приема, содержание учебного плана, продолжительность обучения, общий объем учебного времени, пособия и обучающие средства.

В западной образовательной практике стандартизация образования появляется как средство преодоления чрезмерной децентрализации, плюрализма и вариативности в сфере образования, равно как и реакция на процессы глобализации и интернационализации образовательного пространства. Сложнейшей задачей для высшей школы становится создание образовательных стандартов в условиях быстро меняющегося рынка труда и рынка образования. Можно говорить лишь о некоторых принципах образовательной политики и формирования нормативно-правовой базы системы образования, ориентируя профессиональное образование на: потребности промышленности и рынка труда; потребности личностного и профессионального развития обучающихся; интеграцию практического опыта в рамках образовательных программ; сотрудничество между государством и социальными партнерами в планировании профессионального образования. Всё меньшую поддержку встречают стандарты с детализацией содержания. Все

большее право на жизнь получают так называемые «открытые стандарты». И, что особенно важно, наметилась ориентация на установление квалификационных стандартов сродни квалификационным характеристикам.

Регулирование и организация итоговой аттестации выпускников школ и приема в вузы

Наиболее распространенным механизмом перехода учащихся от среднего образования к высшему является система итоговой аттестации выпускников средних образовательных учреждений, результаты которой дают также право поступления в высшие учебные заведения без дополнительного прохождения вступительных испытаний. Для разных стран характерны различные схемы функционирования названного механизма, особенно применительно к таким аспектам, как централизация и распределение полномочий при проведении экзамена, и оценка его результатов.

Итоговая аттестация по программе среднего образования в большинстве стран проводится с использованием двух видов контроля и оценки знаний: внешнего и внутреннего, при этом внешний контроль осуществляется органами управления образованием, внутренний - администрацией образовательного учреждения. Внешняя часть аттестации, как правило, имеет форму стандартизированных письменных тестов или заданий, которые могут проводиться не только в конце обучения, но и на протяжении всего заключительного периода. Для внутренней части аттестации используются традиционные или дополнительные формы контроля с предоставлением учащимся возможности выбора предмета аттестации.

По результатам аттестации выпускнику в документе об образовании выставляется итоговая общая оценка, при определении которой учитываются не только результаты экзаменов, но и результаты итоговой аттестации на заключительном этапе обучения. В разных странах применяются разные схемы (формулы) как для определения итоговой оценки аттестации по отдельным дисциплинам, так и для определения итоговой средней оценки.

Непосредственные механизмы и процедуры приема в вузы существенно различаются в разных странах. Эти различия касаются не только их организации и содержания, но и нормативно-правового регулирования. В Великобритании, Германии, США и ряде других стран итоговая аттестация основывается на совокупности академических показателей внешнего и внутреннего контроля за последние 2-3 года обучения, в число которых входят также результаты выпускных школьных экзаменов, которые проводятся внешними органами с большей или меньшей степенью централизации или же самими образовательными учреждениями.

В других странах решающее значение при проведении итоговой аттестации, дающей право поступления в вузы, придается результатам выпускных экзаменов, которые проводятся государственными органами, управления образованием. При проведении таких экзаменов имеет место существенное преобладание внешнего контроля над внутренним и его централизация на региональном или общегосударственном уровнях. В последнем случае описанная система определяется как единый национальный экзамен.

Наибольший опыт в использовании подобной схемы имеют такие страны, как Франция, Бельгия, Испания. В этих странах успешное прохождение выпускных экзаменов за заключительный цикл среднего образования, проводимых по схеме единого государственного экзамена, завершается получением документа о полном среднем образовании, дающим право поступления на первый курс университетов без дополнительных вступительных испытаний. Единственное ограничение заключается в необходимости соответствия профиля обучения на заключительном цикле школы избранному направлению обучения в университете. Что касается специализированных вузов названных стран, то для поступления в них требуется дополнительное прохождение вступительных конкурсных экзаменов.

Реформы образования, проводимые в настоящее время в странах Центральной и Восточной Европы, странах Балтии и СНГ, модернизируют существующие в них системы аттестации выпускников и приема в вузы в направлении их перестройки преимущественно по схеме, предусматривающей использование единого (государственного) выпускного экзамена. Это касается в частности, Болгарии, Венгрии, Польши, Чехии, Литвы.

Замена отдельной, проводимой в два этапа системы аттестации и приема на единую систему, совмещающую функции итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений среднего (полного) общего образования и приема части этих выпускников в вузы, является преобладающей современной тенденцией.

Непрерывное образование

Парадигма непрерывного образования или «Обучения в течение всей жизни» - LLL (Lifelong Learning), предполагает любое целенаправленное обучение, осуществляемое на постоянной основе, с целью совершенствования знаний, умений и навыков (компетенций) в условиях информатизации общества, глобализации мировых процессов и стремительного научно-технического прогресса.

Непрерывное образование рассматривается как непрерывный процесс, начинающийся с первых лет жизни, продолжающийся в течение всей жизни и охватывающий все формы, типы и уровни образования, выходя далеко за рамки так называемого формального образования. Оно предназначено для всех возрастов и имеет целью использовать весь образовательный потенциал общества, все ситуации, в которых может оказаться человек, чтобы способствовать его всестороннему развитию. Важнейшими компонентами образовательного пространства являются начальное, среднее, профессиональное,

послевузовское и дополнительное образование, а также переподготовка кадров и повышение квалификации.

В мировом сообществе сложились шесть ключевых принципов организации непрерывного образования:

- «получение новых базовых знаний, умений и навыков всеми членами общества» - обеспечение всеобщего доступа к получению и обновлению знаний, необходимых для социальной адаптации личности в течение всей жизни человека;
- «увеличение инвестиций в человеческие ресурсы» - поиск и включение новых механизмов финансирования, расширение спектра источников финансирования, консолидация ресурсного обеспечения;
- «развитие инновационных методик преподавания» - изменение принятых методов обучения, их адаптация к современным условиям, создание нового преподавательского корпуса;
- «формирование новой системы оценки полученного знания» - развитие системы оценки и аккредитации результатов любой формы образования, приемлемой как для граждан и работодателей, так и для государственной квалификационной системы;
- «развитие наставничества и центров образовательного консалтинга» - создание механизмов информационного сопровождения системы непрерывного образования, ориентированных на удовлетворение потребностей любого члена общества;
- «приближение образования к дому» - широкое использование информационных образовательных технологий, развитие систем дистанционного обучения.

Перечисленные принципы легли в основу реформирования систем образования США, Японии, Германии, Великобритании, Канады и др.

Парадигма непрерывного образования, с одной стороны, предполагает определенную целостность образовательной деятельности в обществе,

четкую взаимосвязь, взаимодополняемость и преемственность «по горизонтали» и «по вертикали» между различными образовательными уровнями и формами, с другой не предполагает жесткого структурирования и административного управления.

Быстрые изменения в обществе и расширение доступа к образованию привели, по мнению японских аналитиков, к появлению новых проблем, а именно: возникновение социального климата, в котором морально-этнические ценности оказались на периферии интересов образования; излишне высокая конкуренция на вступительных экзаменах; однообразие методов формального образования и негибкость самой системы. По их мнению, образование, в первую очередь должно развивать способность индивида адаптироваться в постоянно меняющемся мире, предоставлять людям различного возраста и социального статуса возможность достижения поставленных целей. Поэтому в Японии основной упор был сделан на развитие непрерывного образования и обеспечение его высокого качества как ключевых элементов повышения уровня жизни отдельного человека и страны в целом.

Специфика данного приоритета определила следующие задачи реформирования:

- сделать образовательную систему более адаптируемой к социальным, культурным и экономическим трансформациям;
- осуществить переход в системе образования, которую можно характеризовать как образование на протяжении всей жизни;
- увеличить роль личности (студента) в процессе образования;
- обеспечить более значительное участие науки и культуры в развитии образования.

С этой целью в 1990 г. был принят закон, обеспечивающий развитие непрерывного образования в Японии. Этот закон предусматривал создание необходимых условий в префектурах и организацию советов для реализации

непрерывного образования в целом по стране с гарантией развития соответствующей инфраструктуры со стороны правительства. Кроме того, в системе стимулирования особую роль были призваны сыграть программы развития профессиональных способностей сотрудников непосредственно на фирмах. При этом обучающимся в вечернее время сокращался рабочий день с сохранением заработной платы.

Образование как образовательная услуга

В современном мире существуют разные точки зрения на проблему признания образования в качестве образовательной услуги. Согласно одной из них, наиболее либеральной, образование, особенно высшее и специализированное, представляет собой обычную услугу, которая всегда должна оплачиваться. Вторая позиция (социальная) заключается в том, что образование есть общественное достояние, которое должно быть общедоступным при условии, что не ущемляются интересы других граждан. И, наконец, третья позиция (технологическая) рассматривает образование и, особенно, его профессиональную составляющую как один из факторов производства, в соответствии с чем может решаться вопрос о его оплате или общедоступности. ВТО настойчиво предлагает рассматривать образование в качестве предмета купли-продажи. Это мотивируется тем, что образование все более, с точки зрения ВТО, предоставляется как услуга, поставка которой включает производство, распределение, маркетинг, продажу и доставку данной услуги. Переход к рыночным отношениям требует выработки стратегии и механизмов адаптации системы профессионального образования к новой ситуации, которая может сложиться при вступлении в ВТО.

Переход к рыночным отношениям в образовании предполагает интенсивное формирование способов зарабатывания финансовых средств образовательными учреждениями, необходимых, прежде всего, для обеспечения их функционирования в рыночных условиях.

В связи с тем, что после вступления в ВТО Россия должна будет предоставить всем другим странам-участникам ВТО режим наибольшего благоприятствования в торговле, это будет означать, что каждый иностранный поставщик образовательных услуг, желающий работать в России, будет иметь одинаковые возможности наряду с российскими и другими зарубежными вузами.

Общепризнанно, что именно высокое качество образования делает тот или иной вуз более конкурентоспособным по сравнению с другими вузами. Оценивая нынешнее состояние основной массы российских вузов, приходится признать, что в научно-методическом, информационном и материально-техническом обеспечении образовательного процесса имеются очень серьезные проблемы. Остро стоит проблема обеспечения образовательных учреждений лабораторным оборудованием, техническими и информационными средствами обучения, наглядными пособиями, специальной техникой и приборами. Одной из наиболее актуальных проблем является проблема создания учебной литературы нового поколения.

Присоединение России к ВТО поставит перед национальной системой образования вопросы, многие из которых потребуют принятия быстрых и радикальных решений. Прежде всего, необходимо иметь в виду, что многие нормативные положения, которые ВТО относит к препятствиям на пути глобализации образовательной среды и которые потребуются пересмотреть или устранить, являются на самом деле необходимыми для поддержания и развития национальных систем образования. При вступлении в ВТО необходимо продумать действенные меры, чтобы защитить отечественную систему образования, гарантировать поддержание качества образовательных программ, их доступность, вернуться к престижному восприятию преподавательской деятельности.

Докторская (PhD) подготовка

Европейские университеты обладают 34% исследователями в рамках всего Евросоюза. Эта цифра варьируется от 26% в Германии, 55% в Испании и 70% - в Греции. Университеты проводят 80% всех фундаментальных исследований.

ЕС ежегодно готовит докторов наук (PhD) больше, чем США и Япония. Однако до 40% европейских обладателей докторских квалификаций уходят из науки, не получив достойной работы. Другая часть - уезжает в США и другие страны. В результате численность работающих исследователей в ЕС в 1999 году была сравнительно невысокой: всего 5,4 исследователя на 1000 работников. Европейский рынок научных исследований существенно менее развит, чем в США, где ученым предоставляются более выгодные условия для работы. И хотя в Европе отмечается тенденция к улучшению этой ситуации, однако в целом ее нельзя признать удовлетворительной.

Совокупные затраты на научные исследования (доля от ВВП) в 2002 г. составили: ЕС – 1,9%, США – 2,8%, Япония – 3,1%. Наиболее высокие в мире показатели были достигнуты в Израиле – 5,7%, Швеции – 4,3%, Финляндии – 3,5%.

Европейский союз ставит следующие задачи на ближайшие годы:

- добиться к 2010 году увеличения доли расходов на НИОКР до 3% ВВП;
- стимулировать бизнес к обеспечению 2/3 общего объема прироста расходов на НИОКР;
- создать до 2010 г. 1200 тыс. дополнительных рабочих мест в сфере научных разработок, из них 700 тыс. – исследовательских.

При этом обсуждаются возможности создания единого института докторантуры для стран Европы, предполагается сокращение общих сроков обучения - в течение трех лет на базе магистратуры.

Качество подготовки тесно увязывается с организацией подготовки докторов. В этом направлении продолжается совершенствование по линии научного руководства, более четкому фиксированию обязательств заинтересованных сторон. Сравнительно больший успех в подготовке диссертаций в Великобритании и Нидерландах объясняется более четким регулированием обязательств и полномочий всех сторон, участвующих в выполнении докторских программ: аспиранта, научного руководителя и института. Каждый соискатель заключает индивидуальный контракт, фиксирующий все условия подготовки. При этом подготовка соискателя докторской квалификации ориентирована на будущую работу не только в вузе или научном учреждении, обладатель докторской квалификации должен быть востребован в промышленности и компаниях. С этой целью проведение исследований осуществляется совместно с компаниями работодателей. При этом наряду с квалификацией академического доктора появляется другая квалификация - профессиональный доктор.

Во всех экономически развитых странах наблюдается существенный спрос на докторскую подготовку. С другой стороны, ограничивается финансирование докторских программ. Некоторые страны вынуждены вводить платные докторские программы или увеличивать размеры уже установленной оплаты за обучение. В ряде стран изыскиваются возможности расширения набора аспирантов за счет привлечения их на временных условиях к исследовательской и образовательной деятельности в университетах на основе временных контрактов.

Возрастает международная мобильность молодых исследователей. Наиболее развитые страны Европы все охотнее привлекают их к обучению по докторским программам. Особенно успешно действуют в этом направлении Великобритания и Нидерланды. При этом в этих же странах большая доля иностранных соискателей обучаются за свой счет.

За пределами университетов и исследовательских центров выпускники докторских программ в ряде стран (таких, как Италия, Испания, Польша, Румыния) сталкиваются с серьезными трудностями при трудоустройстве. Работодатели других отраслей не проявляют к ним интереса, а докторская подготовка воспринимается ими как очень узкоспециализированной. В Австрии и Германии аналогичная ситуация характерна только для докторов в области гуманитарных и социальных наук. Иным образом обстоит дело с докторами по химическим и медицинским направлениям. В тех же самых странах обладатели указанных квалификаций имеют большие преимущества на рынке труда. Великобритания и Голландия предоставляют докторам широкие возможности для занятости в различных секторах экономики.

Наиболее благоприятная ситуация с трудоустройством обладателей докторских степеней сложилась в США и Швеции. Характерной чертой организации докторских программ в этих странах является более тесное, чем в других странах, сотрудничество между университетами и компаниями при проведении научных исследований молодыми учеными. Американские ученые, в отличие от большинства европейских, не ограничиваются университетскими кафедрами и лабораториями. Рынок труда США предоставляет им широкие возможности получения работы в частных компаниях. Так, 83% американских исследователей работают в частном бизнесе, а в ЕС - не более 50%. В Америке распространен переход специалистов из частных компаний в университеты. В результате подобной мобильности научных кадров результативность исследований в США заметно выше. В Европе же взаимосвязь образования и исследовательской деятельности все еще слаба.

В связи с необходимостью расширения возможностей для трудоустройства обладателей докторских квалификаций в ряде стран (Австрия, Великобритания, США) введена или вводится новая квалификация - «доктор по профессии» в

экономике и бизнесе, образовании, государственном и муниципальном управлении, некоторых прикладных науках.

Проведение научных разработок по программам профессиональных докторов осуществляется совместно с предприятиями, компаниями и организациями, непосредственно заинтересованными в результатах исследований. При этом акцент делается на междисциплинарный подход и приобретение новых, но все же базовых умений. К подготовке и защите таких диссертаций предъявляются несколько более щадящие требования, чем для доктора – исследователя соответственно, сроки их подготовки короче составляют 2-4 года.

Происходит изменение отношения бизнеса к инвестициям в исследования: возникают государственно - частные инновационные компании, формируются кластеры внедренческих фирм при университетах и исследовательских центрах, возникают совместные университетско - промышленные проекты. В сфере научных исследований зарождается предпринимательская культура «деньги за новые ценности», возникает профессия промоутеров исследований и ноу-хау. Все это открывает новые возможности для развития докторантуры.

Мобильность

В Евросоюзе страны Центральной и Восточной Европы переживают этап серьезной утечки умов. Напротив, Великобритания и Нидерланды имеют систематический приток молодых исследователей из-за рубежа. Политика поддержки собственных исследователей, проводимая в этих странах, распространяется на талантливых иностранных ученых. В Нидерландах, например, по ряду технических наук до 50% всех защит докторских диссертаций осуществляют иностранные аспиранты. В основном это выходцы из стран Азии и Восточной Европы. В Великобритании доля защит докторских диссертаций национальными соискателями сократилась с 64% в 1995 году до 56% в 2002 году. В то же время доля соискателей из стран ЕС возросла с

8% до 13%, из других стран - с 28% до 31%. Доля молодых иностранных исследователей в Испании составляет 16%, в Германии - 8%, в Скандинавских странах эта доля варьирует от 7% до 10%.

В США почти половина всех защит докторских диссертаций по математике, инженерным и компьютерным наукам осуществляется иностранными соискателями. Многие из них получают работу в университетах и компаниях США. Опросы показывают, что из 1 тысячи европейцев, ежегодно защищающих докторские диссертации в США, 71% не планируют возвращаться в Европу. Немало молодых европейских докторов направляются в США на заработки, покидая свои университеты и исследовательские центры.

Европейские страны привлекают меньше талантов в области научных исследований и технологических разработок, чем их конкуренты из-за океана. В настоящее время число европейских студентов, которые учатся в США, вдвое больше, чем число американских студентов, обучающихся в Европе.

Солидное представительство иностранных соискателей предоставляет университетам и исследовательским центрам высокоразвитых стран производить качественный отбор новых кадров и постоянно повышать конкуренцию в сфере научных исследований. Такая политика позволяет экономить огромные средства на подготовке большого числа молодых талантов, получаемых из других стран (не менее 500 тыс. долл. на одного исследователя). В этих странах отлажены механизмы поиска за рубежом и обустройства у себя иностранных исследователей, включая беспроblemное признание их предшествующих квалификаций.

С целью сокращения оттока талантливой молодежи за океан, Европейская Комиссия в 2002 году разработала специальную программу, рассчитанную на период до 2010 года, направленную на обеспечение перспективных специалистов высокооплачиваемой работой в европейских вузах

и исследовательских центрах. Бюджет этой программы составил 1,6 млрд. евро.

Важнейшей тенденцией в Евросоюзе является то, что докторские программы все чаще базируются на сетевом взаимодействии университетов. Развиваются совместные исследовательские лаборатории, например, молекулярной биологии (EMBL - 18 стран-участниц), предоставляющие интернациональный формат докторантуры и научных исследований.

Новые подходы в развитии образования ряда зарубежных стран

Япония

В настоящее время в Японии реализуется реформа государственных университетов, концепция которой заключается во внедрении в сферу высшей школы методов работы частного сектора. Государственные университеты превращаются в независимые корпорации, т.е. получают статус независимых административных корпораций, становятся самостоятельными юридическими лицами, что, по мнению авторов реформы, должно значительно повысить эффективность их функционирования. Такое изменение их статуса должно способствовать общему оживлению работы японских университетов, повышению стандартов образования и исследований. Будут также внедряться принципы конкуренции и эффективного управления, например, приоритетное финансирование на основе оценки третьей стороной работы университетов.

Важным условием успешного функционирования реформированных университетов, достижения ими максимальной эффективности в учебной работе и использовании результатов научно-исследовательской деятельности является создание гибких финансовых систем. Для финансирования бывших государственных университетов после превращения их в независимые корпорации (с учетом того, что государство в соответствии с Законом об образовании является учредителем университетов) правительство выделяет

необходимые средства из бюджета. Университетам префектурального и муниципального уровня будет оказываться поддержка местными органами власти. Помимо прямого государственного финансирования университеты могут получать финансовую поддержку общества в различных формах (пожертвования, гранты и т.д.). Помимо средств, выделяемых правительством на содержание и развитие университетских объектов и оборудования, они могут также финансироваться за счет займов или доходов, полученных самим университетом. Для диверсификации финансовых ресурсов университетам предоставляется право брать долгосрочные займы.

США

Школьный ваучер

В конце 90-х было создано несколько частных фондов, предоставляющих ваучеры детям из бедных семей (с доходом до 25 000 долл. в год) с целью расширения возможности обучаться в частных школах. Известно, что уровень подготовки в частных школах США существенно выше, чем в общественных (государственных). Предполагается таким образом решить две задачи: расширить возможности для детей из бедных семей получить более качественное школьное образование; создать активную конкурентную среду для школ государственного и частного секторов, что должно привести к повышению качества образования в целом.

Размер ваучера - от 600 до 1700 долл., т. е. меньше чем номинальная плата в частной школе, которая составляет в среднем по стране не менее 2000 долл. в год. Ваучер исключает возможность нецелевого использования средств и требует дополнительного финансирования со стороны семьи. Фонды действуют в отдельных штатах и их возможности ограничены.

Школьное образование

Школьное образование США страдает известными изъянами: большая дифференциация качества педагогических составов и обучения,

нестандартизированность школьных программ при явно недостаточном внимании школ ряда штатов к чтению, грамматике и математике; сильная нестыковка школьной подготовки и требований к учащимся вузов. В американской прессе недавно была опубликована шокирующая цифра: 70% школьников-выпускников 4 класса не умеют читать. Все это вызывает у новой администрации вполне законные устремления к совершенствованию школы.

Администрацией США был подготовлен и предложен Конгрессу проект Закона о развитии образования, который содержит следующие аспекты:

- введение ежегодных заключительных тестов в школах с акцентом на физико-математических дисциплинах;
- предоставление большей свободы администрации штатов и местным советам в использовании федеральных средств, в том числе на переподготовку учителей; резкое сокращение числа статей отчетности;
- введение процедур лишения школ финансирования при систематически низких показателях и отсутствии прогресса;
- использование школьниками федеральных средств (ваучер) для внесения платы за обучение и перехода в другую государственную школу, а также для получения дополнительных занятий;
- усиление внимания математической подготовке, самостоятельному классному чтению.

Высшее образование

- констатируется, что дети из обеспеченных семей и у родителей, занимающихся образованием в домашних условиях, успешно продолжают учебу в колледжах;
- высказываются идеи оказания дополнительной поддержки инженерному образованию, вплоть до увеличения численности

- иностранных студентов, т. к. американцы все более неохотно идут на технические специальности;
- вводится новый принцип финансирования колледжей - деньги следуют за студентом.

КНР

В 1993 г. была принята «Программа реформ и развития образования» Китая. Премьер Госсовета КНР Чжу Жунцзи на Всекитайском совещании по образованию в 1999 г. перечислил факторы, содействующие энергичному развитию образования на пороге нового тысячелетия: высокие образовательные запросы населения, готовность населения использовать часть накопленных средств на обучение, возможность использовать скрытые резервы финансирования системы образования. В том же году была принята программа информатизации образования и создания общенациональной телекоммуникационной сети обучения.

В предшествующие годы командно-административная система управления оказалась не в состоянии выполнить задачу создания современной системы образования. Одной из главных причин стало то, что централизованная организационно-финансовая модель унаследовала принцип полного определения государством потребностей в подготовке кадров, который оказался препятствием в условиях рыночной экономики, поскольку «центр» был более неспособен «командовать» рынком труда. На новом этапе образование превращается в товар, предоставляемый конкурирующими поставщиками; образовательные услуги приобретают цену, и доступ к ним ставится в зависимость от требований покупателя и его способности оплатить услуги. Перед государством встали новые задачи создания механизма стимулирования рыночного спроса на образование и значительного увеличения внебюджетных ассигнований по различным каналам. В ходе реформ была признана производительная природа

образования. Были произведены экономические расчеты отдачи от вложений в него, которые значительно превысили вложения в основной капитал.

Инвестирования государства в сферу образования с тех пор более не считались потребительскими расходами, а рассматривались как один из главных источников умножения национального богатства.

Основные положения новой экономической политики в отношении образования, сформулированные в последние два десятилетия прошлого столетия, содержат следующие аспекты:

- отказ от принципа остаточного бюджетного финансирования;
- защищенность статей бюджета на образование;
- многоканальность финансирования;
- финансовая самостоятельность учебных заведений;
- переход к децентрализованному управлению расходами;
- введение налоговых льгот для системы образования и ее инвесторов;
- введение специального налога на образование;
- создание целевых фондов.

В результате принятых мер темпы роста вложений в образование до 1985 г. превысили 13%, в 1985-1993 гг. составили - 15,3%; в 1991-1995 гг. возросли до 20% в год.

Законодательно была закреплена обязательность и бесплатность 9-летнего базового обучения. Для этой цели государство обязалось отчислять не менее 60% всех средств, выделяемых им на образование. Расходы на образование сверх обязательного правительство разделило с обществом и отдельными гражданами, сохранив платность на ступени полной средней школы, постепенно вводя с 1994 г. платность полного среднего и высшего профессионального образования.

При этом предполагается сокращение доли государственного финансирования высшей школы. Если в начале реформ удельный вес расходов на высшую школу в общих бюджетных расходах на образование

составлял 23-24%, то уже в 1996 г. - 19%. Однако в провинциальных бюджетах он остается высоким - 33,5%, так как именно провинции несут не менее половины расходов на высшую школу.

В ближайшей перспективе финансирование профессионально-технического образования, как и образования для взрослых, предполагается передать с государственного бюджета учебным заведениям и пользователям, оставив им лишь некоторую поддержку. Подобная политика будет способствовать увеличению вложений в базовое образование.

Образовательные учреждения отнесены законами КНР к категории некоммерческих организаций с юридическим лицом, приравненных к бюджетным организациям, что позволило включить рычаги их саморазвития. Параллельно расширению квоты студентов, обучающихся за свой счет, вузы Китая совершили переход от бесплатного государственного обучения студентов, принятых по государственному заказу, к фактически полностью платному.

К 2001 г. на новую систему перешли все вузы страны. Доля платы за обучение от его себестоимости составляет 20-25%, а для принятых сверх государственного заказа - 50-80%. С целью поддержать принцип равных шансов на образование, одновременно с переходом к платному обучению в вузах вводится гибкая система сочетания целевых грантов (студентам педвузов), поощрительных стипендий (наиболее одаренным студентам) и беспроцентных займов наиболее нуждающимся.

В целом реформа содействовала вхождению образования в рыночную экономику. Повысилась конкурентоспособность учебных заведений, укрепились рыночные отношения между поставщиками образовательных услуг и формирующимся рынком рабочей силы. Доля государственных вложений в образование сократилась с 84,5% в 1991 г. до 69% в 1998 г.

В КНР на протяжении последних 20 лет придается огромное значение задаче обучения молодежи в зарубежных вузах с целью укоренения процесса

переноса наиболее современных знаний и развития самых продвинутых технологий. Только в США ежегодно учится до 75 тыс. студентов. С учетом других стран эта цифра превышает 120 тыс. человек.

Формирование единого пространства высшего образования в Европе

Наиболее широкомасштабные и впечатляющие изменения происходят на европейском континенте. Решение задач, связанных с формированием общеевропейского пространства высшего образования и закреплением за европейской высшей школой ведущих позиций в мире, во многом связывают с так называемым Болонским процессом. Этот процесс формально оформился после подписания министрами образования 29 европейских государств в итальянском г. Болонья 19 июня 1999 г. Болонской Декларации, текст которой был подготовлен правительствами Великобритании, Германии, Италии и Франции после конференции 1998 г. в Сорбонне – Университете Парижа. Считается, что именно с этого момента Европа вступила в эпоху всеобщих и глубоких преобразований национальных систем высшего образования, а сам Болонский процесс вполне уместно оценить в историческом плане как беспрецедентно масштабный и глубокий.

И все же мнение о том, что Болонский процесс означает начало нового этапа коренных реформ высшего образования в Европе, на наш взгляд, не представляется оправданным. Основные структурные и содержательные преобразования высшей школы в европейских странах были начаты в 70-80-е годы и практически завершены в 90-е г. XX в. К настоящему времени в вузах практически всех европейских стран функционируют многоуровневые системы подготовки, применяется система сопоставимых кредитов (зачетных единиц) и фактически решена проблема взаимного признания квалификаций.

Болонский процесс инициирован, таким образом, не для начала новых реформ, а для приведения к общему знаменателю или, говоря другими словами, для более тщательной стыковки существующих систем высшего

образования в условиях общеполитического и экономического формирования единой Европы. При этом не предусматривается унификация существующих систем образований. Речь идет о координированном взаимодействии по сближению существующих образовательных стандартов и параметров при условии сохранения высокого уровня качества.

К основным задачам, сформулированным в шести разделах Болонской декларации, особое значение придается таким инструментам осуществления заявленных целей, как:

- *Принятие системы легко понимаемых и сопоставимых академических степеней, в том числе, путем внедрения Приложения к диплому для обеспечения возможности трудоустройства европейских граждан и повышение международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования.*
- *Переход на 2-уровневую систему подготовки - бакалавр (undergraduate) и магистр (graduate). Доступ ко второму уровню требует успешного завершения первого уровня обучения, продолжительность которого не менее 3 лет. Степень, присуждаемая по окончании первого уровня, должна отвечать требованиям европейского рынка труда как квалификация соответствующего уровня. Второй уровень завершается получением магистерской и /или докторской степени, как это принято во многих европейских странах.*

Такой переход вызван целым рядом очевидных причин. Во-первых, рынок труда нуждается в кадрах с различными по уровню квалификациями. Во-вторых, общество не в состоянии финансировать пребывание в высшей школе одновременно всё возрастающей массы студентов на одноуровневых программах образования длительностью 5-6 лет. В-третьих, превращение квалификации «Бакалавр» с продолжительностью обучения 3-4 года в основную квалификацию для рынка труда (80 % специалистов) позволяет

строить последующий уровень образования («Магистр») на таких принципах, как:

- возврат к образованию после практической деятельности хорошо осознан соискателем, который четко определил для себя цель образования на новом уровне;
- содержание образования хорошо увязано с последующей практической деятельностью;
- в процессе образования предусмотрено решение конкретных профессиональных или научных задач и т. д.

Таким образом, обществу прививается модель обучения в течение всей жизни, возвращение к той или иной форме образования после нескольких лет практической работы.

- *Введение системы кредитов по типу ECTS (европейская система зачетного перевода), рассматриваемой в качестве средства поддержки крупномасштабной студенческой мобильности. Кредиты могут быть получены также и в рамках образования, не являющегося высшим, включая обучение в течение всей жизни при условии признания университетами соответствующих образовательных программ.*
- *Содействие мобильности студентов путем преодоления препятствий эффективному осуществлению свободного передвижения.*
- *Содействие европейскому сотрудничеству в обеспечении качества образования с целью разработки сопоставимых критериев и методологий.*

Предусматривается введение новых, преимущественно децентрализованных механизмов и процедур обеспечения качества образования. В их основе: самооценка; внешний, желательно международный, аудит качества; аккредитация независимыми организациями, публичность всех процедур и результатов оценки качества; обеспечение прозрачности управленческой и финансовой деятельности

вузов; переход к реализации концепции «управление качеством образования».

- *Содействие европейским воззрениям в области высшего образования в части разработки учебных планов междууниверситетского сотрудничества, построение схем мобильности совместных программ обучения и проведения научных исследований.*

На пражской конференции министров образования стран (Прага, 18-19 мая 2001г.) было принято решение о присоединении еще 5 европейских стран к Болонскому процессу. При обсуждении вопроса основной повестки дня: «Дальнейшее развитие Болонского процесса» были выделены 3 новых направления в рамках интеграции национальных систем высшего образования в единое европейское образовательное пространство:

- *Обучение в течение всей жизни*

Обучение в течение всей жизни является важнейшим элементом создания общеевропейского пространства высшего образования. В будущей Европе, построенной как общество знаний и экономики, стратегия «Обучения в течение всей жизни» необходима для придания конкурентоспособности европейской системы образования, использования новых технологий, преодоления социального неравенства, предоставления равных возможностей и поддержания высокого уровня жизни.

- *Учреждения высшего образования и студенты*

Необходимо рассматривать университеты, учреждения высшего образования и студентов как равноправных, компетентных и конструктивных партнеров, приветствовать и поддерживать их. Студенты должны непосредственно участвовать и оказывать влияние на организацию и содержание образования в университетах и учреждениях высшего образования в соответствии с заключительной задачей Болонской декларации, приведенной выше.

- *Обеспечение привлекательности европейского пространства высшего образования.*

Важность обеспечения привлекательности европейского пространства высшего образования для студентов из Европы и других стран мира состоит в том, что сравнимость европейских образовательных степеней с мировыми должна определяться общеизвестными рамками квалификаций, обеспечением качества образования, механизмами аккредитации/ сертификации и единым информационным полем.

На берлинской встрече министров образования (Берлин, сентябрь 2003 г.) Россия официально присоединилась (в числе других 5 стран) к Болонскому процессу. На конференции была обозначена последняя, на сегодняшний день, десятая позиция Болонского процесса:

- *Формирование единого европейского научного пространства*

Обучение на докторском уровне стало рассматриваться как третья ступень (цикл) обучения в системе высшего образования европейских стран.

Решением конференции министров образования в Норвегии (Берген, 19-20 мая 2005 г.) еще 5 стран (из числа государств-участников СНГ) присоединились к Болонскому процессу, в котором на то время участвовали 45 европейских государств.

Наконец, на последней конференции министров образования в Великобритании (Лондон, 18-19 мая 2007 г.) еще одна страна присоединилась к Болонскому процессу, в котором в настоящее время участвуют 46 государств Европы.

ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В 90-е ГОДЫ И ПОПЫТКИ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Отечественный социально-политический процесс второй половины 80-х гг. – начала XXI в. можно разделить на четыре основных периода:

- апрель 1985 г. - август 1991 - реформистский;
- август 1991 г. - август 1996 - революционный;
- август 1996 г. – декабрь 1999 – постреволюционный;
- январь 2001 г. – по настоящее время – период стабилизации и реформирования.

Необходимость реформирования отечественного образования была осознана общественностью уже в 80-е годы, а к началу 90-х этой позиции придерживалась как политическая, так и культурная общественность. За последние 20 лет, по крайней мере, можно выделить, несколько попыток реформирования системы российского образования.

Первая попытка - в 1984 г. оказалась непродуктивной. В условиях слабого стимулирования высококвалифицированного труда при высоком уровне социальных гарантий введение обязательного среднего образования в сочетании с «процентоманией» привело лишь к понижению мотивации деятельности учащихся старших классов.

Вторая попытка – конец 80-х г. Главная организационно-управленческая новация - объединение трех образовательных ведомств и создание Госкомобразования СССР. Система образования в значительной степени освободилась от бумажного потока, формализма, командно-административного вмешательства в живой педагогический процесс. Это стало одной из причин взлета инновационных педагогических систем, прежде всего – «педагогики сотрудничества». Происходила именно реформа системы образования, а не ее перелицовывание и тем более - не

разрушение. Это был один из наиболее продуктивных периодов новейшей истории образовательной политики России.

Третья попытка - первая половина 90-х годов. Ключевыми идеями правительственной стратегии образовательной политики стали:

- массовая приватизация образования;
- введение образовательных ваучеров;
- "деидеологизация" образования.

В этот период расходы на образование в реальном исчислении сократились не менее чем в 4 раза (в системе профтехобразования - в 7 раз), а уровень патриотического сознания молодежи упал ниже, чем в любой из развитых стран. Фактически под лозунгами реформы образования, предпринималась попытка революционной ломки прежней его модели и замены ее новой, построенной по искаженным западным образцам.

Главной задачей деидеологизации образования являлось устранение в учебниках истории, литературы, философии и других гуманитарных дисциплинах идеологических установок коммунистической партии.

2.1 Факторы, влиявшие на состояние политики в области образования

Коренные изменения в России 90-х гг. имели рыночную направленность, что подтверждается такими целевыми установками, как либерализация, приватизация, замена бесплатных для гражданина социальных услуг платными и т.п. во всех сферах, включая сферу образования. Социально-политические изменения, разрушение основ прежней социальной системы были вызваны наличием в это время множественных факторов, включая экономические, финансовые, технологические, социальные, демографические, нравственные и геополитические. Рассмотрим их подробнее.

Экономические факторы. В 1985-1995 гг. сельскохозяйственное производство в стране упало в 3,6 раза, промышленное - в 5,3, в том числе в легкой промышленности и оборонном комплексе практически в 10 раз. Специалисты признают, что это абсолютный мировой рекорд, намного превосходящий показатели «великой депрессии» 30-х гг.

Кризис поразил и те отрасли, которые являлись для России источником поступления валюты.

В 90-е г. Россия сократила объем валового внутреннего продукта примерно с 1 трлн. до 350 млрд. долларов, тогда как Китай за тот же период увеличил ВВП примерно с 350 млрд. до 1 трлн. долларов.

По данным Мирового банка, в 2000 г. бывшая сверхдержава по производству на душу населения оказалась между уровнем средне- и слаборазвитых стран. Согласно докладу Евросоюза, для того, чтобы достичь 50% уровня производительности труда стран - членов ЕС, России потребовалось бы 36 лет.

Финансовый фактор. В конце 90-х годов федеральный бюджет России, пересчитанный в доллары, стал меньше бюджета Греции или Финляндии, в 2 раза - бюджета Швеции, в 3,5 раза - бюджета Голландии.

При этом внешний долг РФ вырос в 90-е гг. приблизительно с 70 до 158 млрд. долларов. В 1998 г. на обслуживание внешнего долга из федерального бюджета России уходил каждый четвертый рубль, в 1999 г. - каждый третий рубль, а в 2000 г. - два из каждых пяти рублей. При этом на начало февраля 2001 г. долги по детским пособиям составляли 25 млрд. рублей, а долги перед промышленностью, выполнявшей оборонный заказ, - 160 млрд. рублей.

Хотя в 2001 г. внешний долг России удалось несколько сократить, он по-прежнему составил почти тысячу долларов на душу населения и, по признанию Правительства, необходимость обслуживания внешнего долга

не позволяет, по крайней мере, до 2006 года существенно повысить уровень жизни населения.

Катастрофический характер приобрели в 90-е гг. инфляционные процессы, сравнимые по уровню разве что с Германией после I мировой войны. Десятки миллионов россиян потеряли свои трудовые сбережения, накопленные к началу 90-х гг.

Одна из главных бед российской экономики - вывоз капитала за границу. Экспертные оценки объема вывоза в разные годы колебались от 21 до 50 млрд. долларов, но никогда не опускались ниже 20 млрд. долларов в год. Очевидно, что без резкого сокращения оттока капитала за рубеж выход из кризиса был невозможен.

Технологический фактор. В отличие от других, этот фактор наиболее ярко проявился и стал результатом, с одной стороны, экономического и финансового кризисов, а с другой - инвестиционной политики государства. Уровень инвестиций в 90-е годы упал в десятки раз. В 2001 г. выбытие основных фондов в стране превышало их наращивание примерно в 5 раз, 68 % всего промышленного оборудования в России было признано устаревшим. Доля оборудования, эксплуатируемого до пяти лет - менее 10 % против 65 % в США.

Особенно тяжелое положение сложилось в сельском хозяйстве и коммунальной сфере. Если в 1990 году на каждый выбывающий комбайн приходилось 3 вновь поступающих, то в 2000 году на 1 поступающий комбайн - 6 выбывающих. В результате производительность труда в сельском хозяйстве составила 1,2 % от лучшего в мире показателя, которого добилась Голландия.

По официальным данным, из бюджетов всех уровней на нужды жилищно-коммунального хозяйства выделялась лишь 1/3 необходимых средств. Большая часть предприятий этой сферы являлись фактическими банкротами: общая сумма их долгов составляла в 2000 году около 260

млрд. рублей. К этому периоду за последние шесть лет уровень аварийности в коммунальной сфере вырос в 10 раз, 11 % жилищного фонда требовало капитального ремонта.

Социальный фактор. По оценке ученых, в 1985-1995 гг. средняя заработная плата в стране упала более чем в 3 раза (со 199 до 62 рублей с учетом инфляции); средняя пенсия - в 2,5 раза (с 74,5 до примерно 30 рублей). После нового кризиса 1998 года показатели падения выросли в 2-2,5 раза, средний уровень жизни упал в 4-5 раз, а у некоторых групп населения – в 7 и более раз.

В рассматриваемый период квалифицированный труд обесценился, ниже всего оказалась заработная плата работников медицины, науки, образования, культуры и сельского хозяйства.

Если социальная прослойка в развитых странах Запада с точки зрения соотношения *высшего, среднего и низшего* классов обобщенно выглядит как 10% : 60% : 30% населения, то для России это соотношение выглядело как 5-7% : 15-20% : 75%. Другими словами, врачи, педагоги, инженеры, квалифицированные рабочие и другие слои, образующие основной массив среднего класса в индустриально развитых странах, а равно и в СССР (при более низком уровне жизни) в результате «реформ» по уровню доходов переместились в низший класс. По данным Правительства, в России лица, имеющие доход ниже официально установленного прожитого минимума на начало 2002 года составили 24 %. Представители Минэкономразвития признали, что в социальной помощи нуждалось не менее 50 % населения.

Социальное неравенство в России увеличилось, так называемый децильный коэффициент (соотношение доходов 10% самых богатых и 10% самых бедных граждан) возрос с 5 в СССР до 12—15 в середине 90-х годов.

Еще один показатель социальной катастрофы - массовая безработица. По оценкам ФНПР, в России в середине 1998 г. было около 2 млн. зарегистрированных безработных, около 8,5 млн. ищущих работу, а с учетом скрытой безработицы - около 20 млн. человек. Несмотря на существенный рост производства в 1999-2001 гг., безработица и в начале 2002 г. оценивалась экспертами в 8 % и оставалась серьезной социальной проблемой.

Демографический фактор является производным от других, но, видимо, он самый опасный. Начиная с 1992 года, наблюдалось резкое снижение рождаемости и рост смертности, особенно среди мужчин в трудоспособном возрасте, что привело к угрожающему сокращению численности населения России. С 1992 по 1999 г. население России сократилось со 148 млн. 300 тыс. до 145,5 млн. В 1999 г. естественная убыль населения зафиксирована в 74 регионах. Только за 3 последних года нового века детей в России стало на 4 млн. меньше.

При сохранении тенденций, по самым оптимистическим прогнозам, население России в ближайшие 25 лет сократится на 10-15 млн. человек. По другим прогнозам к 2025 г. численность населения России не будет превышать 100 млн., а при экстраполяции тех же тенденций в 2050 г. россиян будет 75 млн., в 2075 г. - 50-55 млн. человек.

Если рассматривать глобализацию как естественное следствие всемирной технологической революции, а не как доктринальную дискуссию, она делает крайне актуальной проблему глобальной миграции. Приведенные в таб. 1 данные, предоставленные Департаментом населения ООН, показывают усиливающийся демографический дисбаланс между экономически развитыми Европой и Америкой и более бедными Азией, Африкой и Латинской Америкой. Население Европы фактически сократится, в то время как население Азии вырастет на 910 млн. человек.

Таблица 1

Регион	1990 г.		2000 г.		Абс. прирост (1990 – 2000гг.)	2020 г.		Абс. прирост (2000 – 2002гг.)
	насе- ление	% от всего	насе- ление	% от всего		насе- ление	% от всего	
Азия	947	57	3,672	61	2,725	4,582	60	910
Африка	133	8	794	13	661	1,231	16	437
Латинская Америка	74	5	519	9	445	664	10	145
Европа	408	25	727	12	319	695	9	-32(*)
Северная Америка	82	5	314	5	232	370	5	56
Весь мир	1,650	100,0	6,056	100,0	4,406	7,579	100,0	1,523

(*) *Примечание:* С 1999 года в 18 европейских странах смертность превышает рождаемость, в России и Украине соотношение этих показателей имеет наибольшее отрицательное значение.

Учитывая тот факт, что, по тем же прогнозам ООН, население Китая составит к 2025 г. 1,5 млрд. человек, Индии - 1,6 млрд. человек, то можно предположить возникновение серьезных геополитических проблем.

Нравственный фактор. Его первое проявление – криминализация общества. В конце 90-х гг., согласно международным исследованиям, по уровню коррупции Россия вошла в десятку самых криминальных государств, заняв 76-е место среди 85 стран. Катастрофическим в 90-х гг. оказалось и состояние институциональной системы, правилом стали противоправные действия и систематическое невыполнение Конституции, законов и указов Президента.

Проводившиеся в конце 90-х гг. социологические исследования показали, что свыше 50% молодых граждан России признают, что главным

для них в жизни являются деньги. При этом 20% считают «нормальным» вступление в брак по расчету, 20% - получение взятки, около 10% - «взять, что плохо лежит». В сознании 17-летних криминальный авторитет оценивался выше профессии инженера, педагога, научного работника, рабочего.

Россия никогда не чуждалась алкоголя, однако лишь в последнее десятилетие массовый алкоголизм соединился с массовой наркоманией. Потребление алкоголя в пересчете на чистый спирт в 2002 г. составляло от 14 до 18 л. на человека при критическом для национальной безопасности уровне в 8 л.

Одновременно, по данным Управления по борьбе с таможенными правонарушениями, оборот наркотиков в стране составлял 2 млрд. долларов, что сравнимо с федеральными расходами на медицину. На основе указанных данных в России до 4 млн. человек потребляли наркотики. Потенциальными наркоманами признавались до 80% подростков. Наркотизация общества напрямую разрушало его производственный и интеллектуальный потенциал, социальные связи и духовные ценности.

Геополитические факторы. С 1992 г. СССР перестал существовать, Россия утратила статус сверхдержавы и ей предстояла сложная борьба за сохранение статуса великой державы, поскольку уже в первой половине 90-х гг. по 19 из 20 показателей национальной безопасности страна опустилась ниже «красной черты».

Мир фактически стал однополюсным, границы политического влияния и экономического господства единственной на сегодня сверхдержавы — США — значительно расширились. Союз НАТО превратился в самый мощный в истории военно-политический блок; вместо дипломатии Запад часто прибегает к силовым решениям. Обещание не расширять НАТО, данное в период объединения Германии, в настоящее

время грубо нарушено и никакие заверения ныне действующих политиков о том, что расширение НАТО не угрожает России, не могут успокоить общественное мнение.

В результате исчезновения Советского блока не сократилось, а значительно возросло количество региональных вооруженных конфликтов, способных перерасти в глобальный конфликт. Появление военных контингентов США на территории бывших советских республик Средней Азии и Закавказья не предотвратило, а, скорее, стимулировало новые конфликты.

Рекордный по глубине и продолжительности российский системный кризис, приведенные выше множественные факторы не могли не сказаться на состоянии российского образования и образовательной политики, предопределяя глубокий кризис и в этой сфере. Однако система образования оказалась устойчивее многих других социальных институтов, что позволило стране сохранить шансы на будущую модернизацию.

2.2 Основные элементы правительственной стратегии реформирования образования

(I) Влияние развала СССР на управление образованием

С развалом СССР (с 1 января 1992 г.) изменилась структура управления образованием: не стало республиканских и союзных министерств. В Советском Союзе был ряд министерств как общесоюзных, так и в каждой из 15 союзных республик. Проявлялась сильная раздробленность в сфере управления образованием: одновременно существовали Министерства просвещения СССР и республик, Комитеты по начальному и среднему профессиональному образованию, Министерства высшего и профессионального образования. Вопросами молодежной политики занимался ЦК ВЛКСМ.

С января 1992 года в России осталось два министерства: Министерство просвещения, занимавшее вопросами общего среднего, начального и среднего профессионального образования, и Государственный комитет по науке и высшей школе РФ (ГКНШ), который занимался высшим образованием и организацией научных исследований в России. Председателем ГКНШ был назначен бывший ректор Таганрогского государственного радиотехнического университета Малышев Н.Г., Министром просвещения РФ – Днепров Э.Д.

(II) Принятие Федерального закона «Об образовании» (1992 г.)

Ключевым документом, определившим реформирование образования, стал принятый в июле 1992 г. Верховным Советом РФ базовый Закон «Об образовании». В 90-годы этот документ являлся самым демократичным законом об образовании всех стран мира, включая экономически развитые государства. Это стало возможным в силу того, что реформа образования фактически впервые была подготовлена педагогическим сообществом, а не бюрократическим аппаратом, как это было в СССР.

Реформирование образования как целенаправленного процесса воспитания и обучения.

Ключевым элементом для дальнейшего реформирования было положение Закона, что под «...образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества и государства». Здесь знаменательным явилось то, что первое место отводилось *воспитанию*, а не обучению, *интересам человека*, а не государства.

Вместе с тем воспитание в СССР базировалось на коммунистической идеологии, представляемой институтами октябрят, пионеров, комсомольцев, школ молодого коммуниста. Когда же всего этого не стало, образовался вакуум: у педагогов школ и вузов не оказалось

принципиально новых подходов в воспитании учащейся молодежи, не были сформулированы основные цели воспитания в целом для гражданского общества России. В этих условиях были отменены должности заместителей руководителей органов управления образованием по воспитательной работе. С другой стороны, администрация Президента, общественность пытались сформулировать идеологию, на базе которой можно строить воспитательную работу. Но вскоре оказалось, что в условиях демократии, плюрализма мнений, многопартийности никакой одной национальной идеологии не может быть выработано. Поэтому в основу воспитательной работы были положены принципы демократии и плюрализма, что было новым для всех образовательных учреждений.

Изменение содержания образования, введение государственных образовательных стандартов 1-го поколения. Следующим

ключевым элементом в реформировании образования стало изменение содержания образования на основе впервые вводимых в России государственных образовательных стандартов (ГОС), которые принимались для общего среднего, начального и среднего профессионального, а также высшего профессионального образования. Например, для общего среднего образования приблизительно 70% общего объема образовательной программы обязательны для всех компонент содержания образования, 20% отводились на учет специфики субъектов РФ и 10% содержания оставались на рассмотрении школ с учетом ее специфики и возможностей. Ранее, вместо ГОС образование строилось на жестко регламентированных учебных планах, утверждаемых вышестоящими инстанциями (управлениями образования, министерствами и ведомствами).

Важным элементом в содержании образования был пересмотр содержания гуманитарных и социально-экономических дисциплин. Представлялось довольно сложным, каким образом в условиях

плюрализма и многопартийной системы осуществить подготовку учебников нового поколения. Впервые было разрешено многообразие учебников, вузам и педагогам было дано право самим выбирать их.

Следует заметить, что в Советском Союзе все новые учебники проходили 3-5 летнюю апробацию в экспериментальных классах и школах. В России же такого уже не было. В российской высшей школе была сделана попытка с помощью фонда Сороса перевести и издать в России западные учебники по истории и экономике. С одной стороны, эти учебники не учитывали культурно-исторических особенностей и традиций России, с другой стороны – они были написаны для развитых экономик и демократий, которые не соответствовали российским реалиям.

Переход на многоуровневую систему высшего образования.

Важным элементом в структуре высшего образования был переход на многоуровневую систему высшего образования. Российскому университету дружбы народов, единственному среди всех вузов страны, распоряжением Председателя Госкомитета СССР по образованию Ягодина Г.А. в 1989 году было дано право провести эксперимент по многоуровневой подготовке. Первый выпуск бакалавров в России состоялся в 1992 году на факультете физико-математических и естественных наук РУДН. Начиная с 1993 года многие вузы РФ вводили многоуровневую систему, сохраняя при этом прежнюю 5-летнюю подготовку дипломированных специалистов по монопрограммам.

Разделение компетенций между Федеральным центром, субъектами Федерации, органами местного самоуправления, образовательными учреждениями. Новым элементом в реформировании образования было введение разделения компетенций в Закон «Об образовании». При этом были разделены следующие компетенции:

- федерального Центра;
- субъектов РФ;

- органов местного самоуправления;
- образовательного учреждения.

К компетенции Федерального Центра было отнесено:

- управление государственными вузами;
- разработка федеральных компонентов содержания образования;
- управление частью учреждений начального и среднего профессионального образования;
- выработка государственной политики, позволяющей сохранять в масштабах страны единое образовательное пространство.

К компетенции субъектов РФ было отнесено:

- организация общего среднего образования;
- передача им части техникумов и ПТУ;
- выработка регионального компонента в содержании образования.

К компетенции органов местного самоуправления было отнесено непосредственное управление учреждениями общего среднего образования, вплоть до их финансирования.

К компетенции образовательного учреждения были отнесены, в основном, вопросы организации учебного процесса, организация воспитания. Другие компетенции образовательных учреждений отличаются для различных уровней образования. Так, например, в соответствии со статьей 15 Закона определена самостоятельность образовательных учреждений в выборе системы оценок, формы, порядка и периодичности промежуточных аттестаций обучающихся.

Компетенции образовательных учреждений должны быть прописаны во впервые вводимых уставах образовательных учреждений. В соответствии со статьей 32 Закона, органам управления образования запрещено вмешиваться в компетенции образовательного учреждения, если соответствующее положение закреплено в его Уставе.

Принципиально новым элементом реформирования образования стало введение негосударственного сектора образования: гимназий, колледжей. Появление негосударственного сектора образования и его значительная автономия поставили вопрос о новой системе контроля качества обучения. Ключевыми элементами этой системы являются лицензирование и аттестация (аккредитация). Для получения лицензии, т.е. права на ведение образовательной деятельности, необходимы разрешения Госпжнадзора и СЭС, наличие соответствующего кадрового обеспечения. Аттестация означает признание того, что по итогам проверки качества реализации образовательного процесса можно выдавать аттестат (диплом) государственного образца.

Введение негосударственного сектора в образовании, разрешение образовательным учреждениям заниматься предпринимательской деятельностью.

Другим новым элементом стало разрешение образовательному учреждению заниматься предпринимательской деятельностью. В первую очередь это коснулось развития платного образования, в особенности высшего.

Здесь были свои положительные моменты:

- в условиях рухнувшей экономики само государство не могло обеспечить необходимым финансированием государственные образовательные учреждения, поэтому была включена частная инициатива;
- если бы государство не ввело платного высшего образования, то при условии сохранения скудного финансирования число студентов в стране резко уменьшилось бы.

Результат введения платного высшего образования: если во времена СССР на 1000 жителей страны приходилось 220 студентов, то к 2005 г. в РФ на 1 тысячу жителей приходилось около 500 студентов. Этот факт

свидетельствует как о расширении доступности высшего образования, так и об уменьшении в среднем по стране его качества из-за недостаточного обеспечения материальной базы, и низкого уровня преподавания.

Важным элементом реформирования высшего образования стала самостоятельность вузов в распределении как выделяемых им бюджетных средств, так и зарабатываемых ими внебюджетных средств.

(III) Создание Министерства общего и профессионального образования РФ

Завершающим этапом реформы образования в 1991-96 гг. стало создание в 1996 году одного Министерства общего и профессионального образования путем присоединения Министерства просвещения РФ, в котором министром с 1992 по 1996 г. был Ткаченко Е.В., бывший ректор Уральского государственного профессионально-педагогического университета. Им многое было сделано для совершенствования работы учреждений начального и среднего профессионального образования. Министром объединенного Министерства стал Кинелев В.Г., бывший председатель Госкомитета РФ по высшей школе, позднее проректор МВТУ им. Н.Э. Баумана, который стал вице-премьером в правительстве В.С. Черномырдина. Объединение министерств создало новые предпосылки по развитию единого образовательного пространства для всех уровней образования - от дошкольного до высшего и послевузовского. В частности, стало возможным разрешение целого ряда накопившихся противоречий между школой и вузом.

(IV) Принятие федерального закона

«О высшем и послевузовском профессиональном образовании»

Федеральный закон от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее - Закон) – первый, среди вступивших в силу, законодательный акт отраслевого типа. Его принадлежность к данному типу определяется, во-первых, сферой

действия, охватывающей определенный уровень образования (в данном случае - два уровня), а во-вторых, соотношением норм прямого действия и норм отсылочного характера. Хотя отраслевые законы являются законодательными актами прямого действия, они требуют принятия целого ряда «тумблерных» законов и подзаконных актов, включая типовые положения.

Данный законодательный акт конкретизирует нормы базового Закона применительно к области высшего и послевузовского профессионального образования и вводит целый ряд новых положений, определяющих характер и основные направления образовательной политики в данной области.

Необходимость принятия этого Закона была обусловлена следующими двумя обстоятельствами:

1) Особой ролью высшего и послевузовского профессионального образования в воспроизводстве главного ресурса постиндустриального общества – работника-новатора. За счет системы высшего образования и базирующихся на ней наукоемких отраслей развитые страны мира получают до 40% ВВП. Высшая школа является не только институтом, ответственным за наследование, накопление и воспроизводство научных знаний, ценностей и норм, но и обеспечивает решение прагматических задач, главная их которых – подготовка специалистов высокой квалификации.

2) Концепцией базового Закона об образовании, изначально предусматривавшей регулирование особенностей образования различных уровней специальными законодательными актами.

Данный Закон не только провозгласил сферу высшего образования приоритетной. Законодатель счел необходимым выделить политику и законодательство в области высшего и послевузовского профессионального образования в качестве составной части и

самостоятельного направления, соответственно, образовательного законодательства и образовательной политики, подобно тому, как само высшее и послевузовское профессиональное образование представляет собой одну из подсистем системы образования в целом.

Отметим следующие наиболее важные проблемы, которые требовали специального регулирования применительно к системе высшего и послевузовского профессионального образования.

Соотношение прав граждан в области высшего и послевузовского профессионального образования и академических свобод.

Законодатель разделил:

- право на образование (как одно из основных прав человека);
- автономию учреждений высшего профессионального образования (как самостоятельность высшего учебного заведения “в подборе и расстановке кадров, в осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения”);
- академические свободы как свободы участников образовательного процесса (включая свободу «педагогического работника высшего учебного заведения излагать учебный предмет по своему усмотрению, выбирать темы для научных исследований и проводить их своими методами», а также свободу «студента получать знания согласно своим склонностям и потребностям»). При этом не было определено понятие «академические свободы».

Вопрос о ступенях (“уровнях”) высшего профессионального образования.

В ныне действующей редакции ст. 6 Закона отразилось недиалектическое противоречие двух концепций по этому вопросу, которые предлагались двумя основными группами разработчиков: Советом Федерации первого созыва и Госкомвузом России. В центре

дискуссии между ними оказалась проблема бакалавриата, введение которого к тому времени уже активно проводилось Госкомвузом и, соответственно, нуждалось в законодательном оформлении.

Выступая за массовое введение многоуровневого образования, представители Госкомвуза по существу предлагали концепцию, согласно которой 4-летнее образование бакалавра, традиционное 5-летнее образование дипломированного специалиста и 6-летнее высшее образование магистра представляют собой образование не различного уровня, но разного качества. Первый имеет широкую специализацию, второй – более узкую и практически направленную, а третий ориентирован, преимущественно, на научно-исследовательскую и педагогическую деятельность. Другими словами, содержание концепции противоречило терминологии: правильнее было бы ее именовать концепцией многокачественного высшего образования.

В защиту позиции Госкомвуза выдвигались два основных аргумента:

1. В явной форме - стремление войти в мировое образовательное пространство, облегчить нострификацию документов, сделать отечественные дипломы конвертируемыми, а специалистов – конкурентоспособными на международном рынке труда.

2. В неявной форме - стремление к экономии финансовых ресурсов (при переводе 80 % студентов на бакалавриат и примерно равном распределении оставшихся 20 % между выпуском специалистов и магистров экономия должна была составить около 14 % всех бюджетных расходов на высшее профессиональное образование).

Точка зрения парламентского Комитета состояла в том, что вместо термина «уровни высшего образования» ввести термин «ступени высшего образования», который более соответствовал бы базовому Закону и подчеркивал момент восхождения, движения вверх, а не разветвления, движения в разных направлениях на одном уровне. В отношении же

бакалавриата предлагались термины «неполное высшее образование» или «базовое высшее образование».

Действующая редакция ст. 6 Закона, с одной стороны, устанавливала, что программы высшего профессионального образования могут реализоваться как непрерывно, так и по ступеням, и в качестве таких ступеней определяют бакалавриат, высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением квалификации «специалист», и магистратуру. С другой стороны, с исчезновением предложенного Советом Федерации в отношении бакалавриата термина «базовое высшее образование» в Законе частично оказалась зафиксированной госкомвузовская концепция «многоуровневого» высшего профессионального образования. Подобное механическое соединение двух концепций затруднило толкование и применение на практике норм ст. 6 Закона.

Вопрос об основных видах высших учебных заведений (университет, академия, институт) и определение их видовых признаков, включая: спектр осваиваемых студентами направлений подготовки (специальностей); уровни и (или) ступени реализуемых образовательных программ; характер и уровень проведения научных исследований (ст. 9).

Другие урегулированные Законом вопросы, относящиеся, преимущественно, к его регулятивной функции.

Среди них:

- структура системы высшего и послевузовского профессионального образования;

- реализация применительно к ВУзам принципа государственно-общественного управления образованием, включая возможности и пределы самоуправления;

- государственные образовательные стандарты высшего и послевузовского профессионального образования;

- задачи и структура ВУЗа, порядок создания, реорганизации и другие вопросы регламентации его деятельности;

- порядок признания и установления эквивалентности документов иностранных государств о высшем и послевузовском профессиональном образовании и об ученых званиях и т.д.

Переходя к характеристике “защитной” функции Закона, отметим следующие наиболее важные вопросы.

Положения, призванные обеспечить дополнительные гарантии приоритетности высшего и послевузовского профессионального образования.

Закон, в частности, воспроизводит и конкретизирует целый ряд норм базового Закона, относящихся к приоритетности образования, в том числе:

- устанавливает организационную основу государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования. Ею признается Федеральная программа развития образования в части, соответствующей высшему и послевузовскому профессиональному образованию;

- воспроизводит нормативы финансирования высшего образования из федерального бюджета (не менее 3 %) и нормативы минимально допустимой численности студентов на 10 тыс. населения (170 чел.);

- гарантирует высшим учебным заведениям и образовательным учреждениям соответствующего дополнительного образования, а также организациям, вкладывающим средства в развитие высшего и послевузовского профессионального образования в России, предоставление налоговых льгот в соответствии с налоговым законодательством.

В отношении высшего образования в Закон включена норма, запрещающая сокращать число студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета. Помимо противодействия вытеснению

бесплатного высшего образования платным, данная норма существенно ограничила права федерального Правительства на передачу ВУЗов федерального подчинения на финансирование из региональных и местных бюджетов и на ликвидацию таких ВУЗов. То и другое возможно либо при условии увеличения количества студентов в оставшихся федеральных государственных учреждениях ВПО, либо в случае открытия новых ВУЗов, находящихся в ведении федеральных органов власти.

В отличие от базового Закона, данный Закон объединил в рамках одной статьи два вопроса государственной политики и государственных гарантий прав граждан в области высшего и послевузовского профессионального образования. Тем самым обеспечение реализации этих прав по сути дела рассматривается как главная цель государственной образовательной политики. Таким образом Закон определил соответствующим органам исполнительной власти основные параметры курса федеральной государственной политики в области высшего и послевузовского профессионального образования и указал на федеральные государственные гарантии прав граждан в данной области в качестве главного направления этой политики.

Группа норм, устанавливающих академические и социальные права студентов, в том числе:

- участвовать, при условии соблюдения требований, установленных государственными образовательными стандартами, в формировании содержания своего образования;

- помимо учебных дисциплин по избранному направлению подготовки (специальности), осваивать любые другие учебные дисциплины, преподаваемые в данном ВУЗе, в порядке, предусмотренном его Уставом, а также и в других ВУЗах по согласованию между их руководителями;

- участвовать в обсуждении и решении важнейших вопросов деятельности ВУЗа, в том числе через общественные организации и органы управления ВУЗа;

- бесплатно пользоваться в государственных ВУЗах библиотеками, информационными фондами, услугами учебных, научных, лечебных и других подразделений ВУЗа в порядке, определенном его Уставом;

- в установленном законодательством порядке получать образование в ВУЗе по военной специальности и др.

Нормы, устанавливающие дополнительные социальные гарантии для профессорско-преподавательского состава ВУЗов.

Сохранив ключевое положение ст. 54 базового Закона, согласно которому средние ставки для профессорско-преподавательского состава ВУЗов должны устанавливаться на уровне, в два раза превышающем уровень средней заработной платы работников промышленности в Российской Федерации, данный Закон дополнил его тремя важными нормами, устанавливающими:

1. Надбавки за ученые степени и ученые звания;
2. Необходимость введения специальной тарифной сетки по оплате труда работников высших учебных заведений;
3. Минимальные размеры ставок для профессорско-преподавательского состава ВУЗов на уровне не ниже восьмикратного минимального размера оплаты труда.

Последняя норма оказалась не только неисполняемой, но и не вполне корректной, поскольку минимальный размер оплаты труда в РФ в течение нескольких лет оказался никак не связан с прожиточным минимумом и превратился в чисто расчетную величину. При нормальном размере оплаты труда данная норма представляется явно нереалистичной и не соответствует международной практике. В условиях же, когда минимальный размер оплаты труда в РФ равнялся приблизительно 83 руб.

при прожиточном минимуме в целом по РФ, например, в середине 2000 г. около 1400 руб., устанавливаемый минимальный размер оплаты труда работников ВУЗов представляется даже заниженным. Очевидно, что ст. 30 Закона нуждалась в переработке таким образом, чтобы минимальный размер оплаты труда профессорско-преподавательского состава ВУЗов устанавливался, исходя из прожиточного минимума.

Хотелось бы отметить позитивную роль Закона, принятие которого обеспечило подсистеме высшего и послевузовского профессионального образования больший уровень юридической защиты, чем имеют другие уровни и подсистемы образования. Этим отчасти объясняются и лучшие показатели данной подсистемы в рамках системы образования в целом: более стабильное бюджетное финансирование и более широкие возможности привлечения финансовых средств из внебюджетных источников; рост с середины 90-х гг. числа студентов на 10 тыс. человек, в том числе обучающихся за счет бюджета; меньшие сроки задержек выплаты заработной платы; минимальное участие профессорско-преподавательского состава ВУЗов в акциях протеста работников образования и т.п. В целом процесс трансформации в высшем образовании гораздо более напоминал реформу, а сама подсистема существенно меньше других пострадала от кризиса.

Глава III. ПОЛИТИКА ЛИБЕРАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В 1997-1998 гг.

Концептуальным ядром очередной, четвертой попытки проведения реформы образования в 1997-1998 гг стало изменение финансового механизма. Ключевые идеи остались теми же, что и на 3-м этапе, но они были выражены в менее жесткой форме:

- приватизация не всей системы образования, но только высших учебных заведений;
- вместо прямой ваучеризации образования - принцип «Деньги следуют за учеником», что теоретически возможно и на безваучерной основе, но примерно с теми же результатами.

В части адресной социальной поддержки студентов следовало:

- сократить количество студентов, получающих стипендии;
- поднять стипендии малообеспеченным студентам до половины прожиточного минимума, а иногородним - до 2/3;
- одновременно поднять плату за общежитие до 30 % от размера стипендии.

Если принять во внимание, что студенческая стипендия составляла от 1/4 до 1/3 прожиточного минимума, то живущий в общежитии малообеспеченный студент должен был выиграть, но студенчество в целом- проиграть, поскольку значительная часть стипендиального фонда «перекачивалась» бы в расходы на содержание общежитий.

В то же время Закон РФ «Об образовании» исходил из следующих концептуальных позиций:

- государственные образовательные стандарты, финансируемые по нормативам, должны быть достаточными для полноценного образования;

- финансовые нормативы формируются, исходя из затрат на создание необходимых условий для качественного образования обучающихся и стимулирование труда педагогов;
- бюджет образования рассчитывается на основе данных нормативов, а в случае недостатка финансовых средств нормативы, которые рассчитываются ежегодно, постепенно приближаются к научно обоснованным.

Очередной парадокс российской образовательной политики заключался в том, что практически все эти идеи так или иначе были использованы в правительственных концепциях реформирования образования, однако при сходстве по форме они получали в них совершенно иное, зачастую прямо противоположное содержание.

В Программе экономии государственных расходов, утвержденной постановлением Правительства С.В. Кириенко № 600 от 17 июня 1998 г., в частности, предусматривались:

- оплата за счет средств образовательных учреждений установленных законодательством надбавок за классное руководство, проверку письменных работ и заведование кабинетами в школах, а также за ученые степени и звания – в ВУЗах (т.е. фактическая ликвидация этих надбавок);
- реорганизация путем слияния и переподчинения (т.е. во многих случаях ликвидация) 12-ти ВУЗов, 76-ти средних специальных учебных заведений, 2-х ИПК;
- сокращение (ликвидация) 129-ти дошкольных учреждений, а также 2-х средних профессиональных учебных заведений и 2-х филиалов;
- передача в короткие сроки в ведение субъектов Российской Федерации 2-х-х вузов и 2 филиалов, 46-ти ИПК, 154-х средних профессиональных учебных заведений, 343-х ПТУ, 323-х школ, ста дошкольных образовательных учреждений;

- экономия расходов на образование из федерального бюджета в объеме 4,5 млрд. руб., в том числе за счет стипендий - 550 млн. руб., за счет изменения соотношения преподавателей и студентов вузов - 1 млрд. 400 млн. руб. и т.п.

Глава IV. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

Трудно прогнозировать, как сложилась бы судьба российского образования, если бы большая политика не повлияла на образовательную политику. После августовского кризиса 1998 г. премьером Российской Федерации стал Е.М. Примаков, вице-премьером по социальным вопросам – В.И. Матвиенко, а Министром образования – В.М. Филиппов. Результатом совместной работы думского Комитета по образованию и науке и социального блока в Правительстве стало решение об отмене большей части антиобразовательных положений, содержащихся в Постановлении № 600 Правительства С.В. Кириенко. Непосредственную угрозу деструкции российского образования под лозунгом его реформирования удалось отвести.

После прихода к власти нового Президента программа, предложенная исполнительной властью, отличалась от прежних программ в лучшую сторону, в той части, где предполагала не сокращение финансирования социальной сферы, а его увеличение. Правительственная концепция реформирования образования изложена в двух документах: Распоряжении Правительства РФ от 26 июля 2000 г., № 1072-р; и «Плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы».

Основными документами, определявшими государственную политику в сфере образования в 2000 г., явились Федеральная программа развития образования, Национальная доктрина развития образования и Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года.

4.1 Федеральная программа развития образования

Федеральная программа развития образования (далее — ФПРО) принималась Федеральным Собранием РФ, т.е. в виде Федерального закона Российской Федерации от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования». Впервые все средства, выделяемые государством на образование, были разделены на две части:

- 1) обеспечение текущих потребностей учебных заведений (зарплата преподавателей, приобретение учебников и компьютерной техники);
- 2) средства, выделяемые на развитие образования.

ФПРО выделила ряд существенно важных проблем, связанных с подготовкой специалистов в системе профессионального образования, и указала ряд направлений развития от дошкольного уровня до высшей школы с ежегодным выделением средств по пятилетней программе. В целом проблемой оставалось кадровое обеспечение образовательных учреждений. Сохранялась устойчивая тенденция старения педагогических работников образовательных учреждений всех типов и видов. Молодых специалистов недостаточно — как вследствие низкого уровня оплаты труда и социального престижа профессии педагога, так и слабой социальной защищенности педагогических и научно-педагогических работников образовательных учреждений.

«Утечка мозгов» также являлась проблемой в образовательных учреждениях различных уровней. Она взаимосвязана с проблемой сохранения научно-педагогических кадров образовательных учреждений, а также научных школ и направлений научно-технической деятельности высших учебных заведений. «Утечка мозгов» ослабляла кадровый потенциал отечественной экономики, лишая ее наиболее активной части профессионалов.

Большая часть трудоспособной молодежи не обучалась в учреждениях профессионального образования, что вело к снижению

квалификационного уровня трудовых ресурсов. По общим показателям доступа молодежи к профессиональному образованию и получению такого образования Россия существенно отставала от многих стран мира. Острый характер приобрела проблема дефицита квалифицированных рабочих и технического персонала.

Ухудшалось взаимодействие высших учебных заведений с организациями промышленности, опытными и экспериментальными базами, что вело не только к снижению качества учебного процесса, прежде всего свертыванию энергоемких лабораторных работ и практической подготовки будущих специалистов, но и к углублению отрыва обучения от практических потребностей.

Политика государства должна была быть нацелена на решение указанных проблем в сфере профессионального образования. Во многом это политика институционального обустройства, которая направлена на:

- увеличение инвестиций в сферу профессионального образования, в первую очередь, за счет работодателей. При этом должно поощряться и участие в этом процессе населения;
- формирование негосударственного сектора в сфере квалификационно-образовательных услуг, недопущение монополизации государством рынка профессионально-образовательных услуг;
- устранение деформаций в структуре спроса на рынке образовательно-квалификационных услуг;
- рациональное распределение инвестиций между различными направлениями профессионального образования. Государству предстоит выработать разумные пропорции подготовки специалистов, необходимых экономике уже сегодня, и специалистов, потребность в которых станет ощущаться в период,

когда начнется интенсивная технологическая модернизация различных секторов экономики;

- достижение рационального компромисса между социальными и экономическими функциями профессионального образования;
- создание национальной системы образовательных стандартов и тестирования для обеспечения единства требований к качеству профессионального образования;
- формирование регулируемого рынка образовательных услуг на основе нормативного бюджетного финансирования образовательных учреждений в расчете на одного обучающегося, воспитанника независимо от формы их собственности;
- стимулирование роста платежеспособного спроса населения на образовательные услуги с помощью налоговых льгот юридическим и физическим лицам, вкладывающим средства в образование, а также постепенного развития социального образовательного кредита;
- решение проблемы учебного книгоиздания и др.

Государство сможет решить перечисленные институциональные проблемы при условии, что оно будет:

- всемерно содействовать формированию слоя эффективных собственников в экономике;
- развивать нормальные конкурентные отношения между учебными заведениями различных форм собственности;
- брать в переходный период на себя функции организации взаимодействия между работодателями и учреждениями профессионального образования;
- стремиться к повышению информационной прозрачности рынка образовательных услуг и рынка труда;

- проводить разумную налоговую политику, стимулирующую работу учебных заведений и предприятий по подготовке кадров;
- осуществлять функции регламентации и контроля сферы образовательно-квалификационных услуг.

Важнейшим последствием указанных преобразований станет приведение структуры профессиональной подготовки и качества специалистов в соответствие с потребностями рынка труда.

4.2 Основные направления социально-экономической политики

В одобренных на заседании Правительства Российской Федерации 28 июня 2000 г. «Основных направлениях социально-экономической политики на долгосрочную перспективу» был проведен анализ ситуации, сложившейся к 2000 г. в отечественной системе образования, а также рассмотрены направления модернизации образования, ресурсы для ее реализации и новые институты системы образования, намечены направления развития образования всех уровней на долгосрочную перспективу.

Приоритетной сферой государственных интересов являлось создание условий для качественной реализации на основе бюджетного финансирования образовательных программ следующих уровней:

- дошкольное образование;
- начальное, основное и полное общее образование;
- начальное, среднее и высшее профессиональное образование;
- дополнительное и послевузовское профессиональное образование.

Дошкольное образование

Дошкольное образование должно стать частью общего обязательного образования. Были разработаны минимальные государственные требования к дошкольному воспитанию и образованию. В 2001—2004 гг. были организованы гибкие программы дошкольного образования

(подготовки к школе) для 5—6-летних детей с индивидуальным графиком посещения (неполная неделя, неполный день и т.п.).

В организационной структуре системы дошкольного воспитания и обучения разделили, собственно, дошкольное образование и содержание детей. Первое составило сферу государственного финансирования и к 2005 г. вошло в федеральные мандаты для бюджетов субъектов федерации. Второе, по истечении переходного периода 2000–2004 гг., стало финансироваться государством на адресной основе в форме оплаты содержания детей из низкодоходных семей.

Общее среднее образование

Главная стратегическая линия развития общего среднего образования состоит в его адаптации к изменившимся социально-экономическим условиям — в части содержания образования, во внутреннем устройстве школы, в ее организационно - экономическом механизме, в управлении.

К необходимым условиям реализации этой линии можно отнести:

- личностную ориентированность и индивидуализацию образовательного процесса;
- многообразие образовательных учреждений и вариативность образовательных программ;
- эффективную поддержку инновационных мероприятий;
- активное участие общества в образовательной деятельности, развитии образования.

При этом необходимо обеспечить реальную всеобщность и доступность общего среднего образования и на этой основе поднять образовательный уровень страны.

Ведущими направлениями действий в 2000—2003 гг. в сфере общего среднего образования являлись разработка и экспериментальная апробация:

а) нового содержания;

б) структуры;

в) организационно-экономических отношений.

А. Обновление содержания общего среднего образования требовало, в первую очередь, решения следующих задач.

1) Реализация модели открытого образования в общеобразовательном процессе, которая предполагает:

- формирование инфраструктуры технических средств, постоянно доступных участникам образовательного процесса (рабочая станция в школьной библиотеке, дома у ребенка-инвалида и т.д.); соответствующих программных средств, в том числе виртуальных сред учебной деятельности, информационно-справочных ресурсов; организационной инфраструктуры, в том числе региональных центров открытого образования, университетских Интернет-центров, структур методической поддержки, повышения квалификации и подготовки кадров;
- подготовку и переподготовку координаторов и методистов информационных технологий всех уровней.

2) Реализация политики в области образовательных стандартов, которая предполагает разработку и введение системы государственных минимальных социальных стандартов в области общего среднего образования. Новые стандарты общего образования должны обеспечить разумную разгрузку содержания школьного образования в интересах сохранения здоровья учащихся. Их введение должно сопровождаться внедрением системы измерителей для определения качества общего среднего образования («стандартов на выходе»).

Основным результатом деятельности образовательного учреждения должна стать не система знаний, умений и навыков сама по себе, а набор заявленных государством ключевых компетенций в интеллектуальной,

общественно-политической, коммуникационной, информационной и прочих сферах, таких, как:

- усиление социальной и гуманитарной ориентированности общего среднего образования, расширение и конкретизация его социального и культурного контекста;
- практическая ориентация и инструментальная направленность общего среднего образования.

Это означало:

- достижение оптимального сочетания фундаментальных и практических знаний;

- направленность образовательного процесса не только на усвоение знаний, но и на развитие способностей мышления, выработку практических навыков;

- изучение процедур и технологий, а не набора фактов;

- расширение различного рода практикумов, интерактивных и коллективных форм работ;

- привязку изучаемого материала к проблемам повседневной жизни и т.д.

- дифференциация и индивидуализация образовательного процесса путем развития вариативных образовательных программ, ориентированных на различные контингенты учащихся — от одаренных детей до детей с ограниченными возможностями, а также путем формирования индивидуализированных программ и графиков обучения с учетом особенностей и способностей учащихся;
- уменьшение доли обязательных часов в учебном плане по мере продвижения к старшим ступеням образования, увеличение часов на самостоятельную работу (реферирование, проектирование, исследовательская и экспериментальная деятельность).

Б. Структурная перестройка в сфере общего среднего образования содержала в себе следующие основные компоненты:

- восстановление системы дошкольного образования, в том числе путем расширения практики создания комплексов «детский сад — школа» с гибкими формами получения дошкольного образования (неполный день, неполная неделя и т.п.);
- отработку структуры старшей ступени школы с профильным обучением для более эффективной подготовки ее выпускников к различным видам профессионального образования и профессиональной деятельности.

При реформировании общего образования сельская школа требовала особого внимания. Объективная трудность обеспечения должного качества образования в малокомплектной сельской школе при высоком уровне затрат на нее (затраты на одного ученика здесь в среднем в 2—3 раза выше аналогичных затрат в городе) требовала серьезной структурной перестройки сельской школы, ее укрупнения на уровне основной и полной средней школы. Механизмы и варианты осуществления реструктуризации сельской школы включали:

- стимулирование начавшегося процесса создания образовательных центров в сельской местности в различных их вариантах в зависимости от наличия и характера образовательных, социокультурных и производственных ресурсов;
- организацию транспортного обслуживания сельских школ с помощью школьных автобусов;
- создание интернатов, в том числе пятидневных, на базе сельских школ;
- развитие дистанционного образования (включая Интернет-образование) и соответствующей сети центров дистанционного обучения.

Выбор названных вариантов или различной их комбинации должен проводиться в каждом сельском районе в зависимости от конкретных условий.

В. Реорганизация организационно-экономических отношений в системе общего образования. Учебные заведения финансировались за счет средств бюджета пропорционально количеству учащихся (нормативное финансирование) в размерах, обеспечивающих условия предоставления образовательных услуг в объемах, необходимых для реализации минимальных требований федерального и национально-регионального компонентов государственного образовательного стандарта. Норматив бюджетного финансирования являлся гарантированной нормой, фиксировал минимальный объем финансовых средств в год на одного учащегося, обеспечивающих реализацию прав граждан на бесплатное общее образование. Дополнительные образовательные услуги за рамками стандарта являлись платными для всех учащихся. Для учащихся из малообеспеченных семей эти расходы полностью или частично должны были компенсироваться в форме социальной поддержки.

Необходимым условием реорганизации и повышения эффективности экономических отношений в сфере образования являлось правовое и организационно-экономическое обеспечение реального перехода общеобразовательных учреждений на финансово-хозяйственную самостоятельность:

- обязательное получение школами статуса юридического лица;
- изменение порядка выделения им бюджетных средств (переход от выделения средств по статьям расходов бюджетной классификации к финансированию одной строкой);
- создание единых форм финансового учета и отчетности; подготовка и переподготовка управленческого персонала школ.

Организация и управление общим образованием только на муниципальной основе не способствовало реализации единой федеральной политики в сфере образования. Необходимо было ввести государственную норму участия в управлении общеобразовательными учреждениями через соучредительство органов власти муниципалитетов и субъектов федерации. Реализацию государственного управления муниципальной системой образования, ориентацию учреждений общего среднего образования, начального и среднего профессионального образования на местные рынки труда целесообразно осуществлять также через организацию образовательных округов. В их рамках, в частности, должен обеспечиваться весь набор специализаций в полной средней школе.

Г. Система качества и единый экзамен

Возникла необходимость создания государственной федеральной системы управления качеством образования, оценивающей соответствие достигаемого качества образования утвержденным требованиям и нормативным показателям. Система мониторинга качества образования должна была включать разветвленную региональную сеть.

При проведении реформы управления качеством образования необходимо было предусмотреть разграничение полномочий аттестационных, методических и инспекторских служб. Приоритетными мерами по созданию системы управления качеством образования в России являлось создание следующих двух ее компонентов:

- системы показателей качества и эффективности образования;
- объективных процедур и технологий оценки, обеспечивающих получение достоверных и сопоставимых данных.

Должна была проводиться работа по повышению объективности и унификации итоговой аттестации общего образования и вступительных испытаний системы профессионального образования в рамках общегосударственной аттестации выпускников. Аттестация должна была

проводиться независимо от конкретных учебных заведений общего и профессионального образования, в частности, с использованием единого экзамена. Исходя из результатов этой аттестации, выпускник получал бы право на дифференцированную по объему государственную финансовую поддержку дальнейшего профессионального образования (которая будет дополняться социальными пособиями для учащихся из семей с низкими доходами). На первом этапе (в 2001—2002 гг.) система общегосударственной аттестации выпускников должна была вводиться в экспериментальном порядке в отдельных регионах и для отдельных групп учебных заведений общего и профессионального образования на базе существующего российского опыта выпускных и вступительных экзаменов и мирового опыта систем общенациональной аттестации.

Развитие начального профессионального образования

Основными задачами среднесрочной перспективы (до 2010 г.) в области начального профессионального образования являлись:

- актуализация содержания и обеспечение повышения выпускных стандартов начального профессионального образования, ориентация их на международный уровень качества с участием работодателей, инвесторов и экспертов в формировании стандартов;
- создание условий для значительного повышения качества профессиональной подготовки выпускников. Усиление профессиональной составляющей НПО и дифференцированное изучение общеобразовательных дисциплин, отказавшись от одновременного освоения стандарта начального профессионального образования и всеобщего обязательного стандарта среднего (полного) общего образования;
- оптимизация сети учебных заведений НПО с одновременным обновлением материально-технической базы и созданием ресурсных

центров; развитие инфраструктура учебно-производственной деятельности; создание условий для обеспечения использования базы предприятий всех форм собственности для организации практического обучения учащихся системы НПО;

- переход на смешанную систему финансирования системы НПО из бюджетов различных уровней, формирование, апробация и внедрение новых моделей финансирования начального профессионального образования, в том числе на основе многоучредительства. Повышение привлекательности системы начального профессионального образования для потенциальных инвесторов;
- обеспечение правовой поддержки развития многоуровневых учреждений начального профессионального образования как новых видов образовательных учреждений, реализующих программы начального и среднего профессионального образования, профессионального технологического обучения школьников, переподготовки взрослого населения;
- обеспечение направления государственных ресурсов, выделяемых на переподготовку незанятого населения по рабочим профессиям, в учебные заведения начального профессионального образования.

Развитие среднего профессионального образования

На данном этапе увеличилась потребность в специалистах среднего звена для обеспечения технологической культуры производства, административно-технической поддержки процессов управления, развития рыночной инфраструктуры, технического, информационного и социального сервиса. Средняя профессиональная школа обеспечивала получение доступного и массового профессионального образования, направленного на подготовку специалистов среднего звена, повышение образовательного и культурного уровня личности. В средних специальных

учебных заведениях обучались лица в основном из малообеспеченных слоев населения. Это обуславливало необходимость сохранения ведущей роли государства в финансировании среднего профессионального образования.

Подготовка специалистов со средним профессиональным образованием была направлена на обеспечение потребностей как федерального, так и регионального рынка труда. Профильная структура среднего профессионального образования, ориентированного на федеральный уровень, включала в основном подготовку кадров по целевым федеральным программам, для наукоемких и высокотехнологичных производств, для обеспечения федеральных систем инфраструктуры, систем контроля качества продукции, подготовку кадров в области искусства. Наряду с бюджетным финансированием было предусмотрено развитие многоканального финансирования, в том числе в форме соучредительства образовательных учреждений СПО.

В целях лучшей адаптации к платежеспособному спросу на рынках труда и обеспечения вертикальной мобильности учащихся начальной и средней ступеней профессионального образования было необходимо осуществить многовариантную интеграцию средних специальных учебных заведений с учебными заведениями других типов.

Дальнейшее развитие получила интеграция средних специальных учебных заведений с высшей школой, их включение в состав университетских комплексов (в различных формах, в том числе с сохранением статуса юридического лица), а также практика создания филиалов вузов на базе средних специальных учебных заведений, что позволит сделать высшее образование более доступным в территориальном аспекте.

Перспективным направлением рассматривалась интеграция средних специальных учебных заведений с учреждениями начального

профессионального образования и создание на этой базе многоуровневых образовательных учреждений, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена, квалифицированных рабочих, переподготовку кадров по широкому спектру специальностей и профессий.

Высшее профессиональное образование

В высших учебных заведениях был сосредоточен основной потенциал инновационного развития страны. Поэтому именно здесь на первом этапе (2001–2005 гг.) был сосредоточен основной прирост бюджетных средств.

А. Структура высшего образования

Для обновления структуры ВПО, его адаптации к потребностям общества и экономики необходимо было создать механизм эффективной трансляции потребностей семей, предприятий и государства.

Его центральным элементом, начиная с 2003 года, выступал рыночный спрос со стороны семей с учетом государственных именных финансовых обязательств. В среднем платежеспособный спрос должен был возрасти в 3 раза в реальном выражении. Складывающийся на такой основе рынок профессионального образования служил бы несравненно более эффективным механизмом обновления его структуры и повышения качества, чем существовавшая система инерционного «государственного заказа».

Наряду с этим свою роль усиливал механизм реализации государственных приоритетов в профессиональном образовании. Его роль – формирование «кадрового запаса» для развития перспективных рынков и технологий, подготовка кадров для тех отраслей, которые еще не начали предъявлять широкого платежеспособного спроса на выпускников. Был создан особый стипендиальный фонд для дополнительного финансирования обучения тех студентов, которые выбрали направления и специальности, приоритетные для государства. Его размеры должны были обеспечивать не только привлечение студентов, но и материальные потребности подготовки

по «капиталоемким» естественно научным и инженерным направлениям и специальностям. Для ведущих инженерных вузов и естественных факультетов классических университетов софинансирование из этого фонда могло составлять до 40% всех средств, поступающих от студентов.

Б. Улучшение финансового обеспечения высших учебных заведений

Планировалось, что финансирование высшего образования будет осуществляться по двум направлениям: финансирование текущих расходов учебных заведений и их модернизация через бюджет развития. Средства бюджета развития, выделяемые отдельной строкой в бюджете, должны были направлены в первую очередь на информатизацию и обновление учебно-научного оборудования.

Средства, выделяемые на обучение одного студента вуза из федерального бюджета, должны были вырасти за 5 лет в 2—3 раза. В этом повышении закладывались возможности значительного роста заработных плат профессорско-преподавательского состава (не менее чем вдвое) и переход к регулярной оплате коммунальных платежей. Бюджетные средства вузам (кроме целевых «инвестиционных» средств) должны были выделяться начиная с 2003—2004 гг., одной строкой: «обеспечение государственных именных финансовых обязательств».

Введение комплекса налоговых льгот для семей и предприятий, инвестирующих в образование и оказывающих ему безвозмездную поддержку, должно было обеспечить уже с 2001 года прирост внебюджетных средств вузов.

В. Порядок финансирования обучения студентов

В 2001—2002 гг. должны были развиваться конкурсные процедуры на реализацию государственного заказа на подготовку специалистов.

Начиная с 2003 г., по итогам проведения эксперимента был определен порядок приема в вузы на основе результатов единого государственного экзамена и соответствующего финансирования по

государственным именованным финансовым обязательствам. Бесплатное высшее образование на конкурсной основе сохранится, но будет предоставляться не раз и навсегда: студент должен удерживаться в соответствующей группе в ходе своей текущей учебы.

В дополнение к общему финансированию по именованным сертификатам устанавливались два вида государственных стипендий: социальная и академическая. Социальная стипендия имела характер поддержки студентов из низкодоходных семей и составляла до 75% прожиточного минимума. Академическая стипендия выделялась за академические достижения студентам и носила характер грантов. Порядок выделения этих стипендий определялся уставами вузов.

Создание университетских комплексов как нового типа учебных заведений предусматривало различные формы интеграции разнопрофильных учебных заведений высшего и среднего профессионального образования, учреждений дополнительного профессионального образования, других образовательных учреждений; формирование ассоциаций и консорциумов, включающих в себя не только учебные заведения, но и научно-исследовательские институты, базовые предприятия и организации. В рамках комплексов должны были быть разработаны сопряженные образовательные программы разных уровней профессионального образования с целью обеспечения повышения качества подготовки и сокращения образовательной траектории.

Рассматривалась возможность использования трех моделей взаимодействия учебных заведений:

1. Создание комплекса как университетского образовательного округа (не имеющего статуса юридического лица), в котором университет играет роль центра методического обеспечения образовательных учреждений различных уровней, повышения квалификации преподавателей в регионе. Этот комплекс формировал бы развитую

информационную образовательную среду, вел бы целевую подготовку кадров для производственной и социальной сферы региона. При этом все учреждения, входящие в состав округа, сохраняли бы юридическую самостоятельность.

2. Формирование комплекса как юридического лица в форме объединения образовательных, научных, производственных и других структур различных форм собственности, сохраняющих статус юридических лиц.

3. Создание комплекса как единого юридического лица — автономного учебного заведения, в котором были бы объединены подразделения, реализующие образовательные программы различных уровней (лицеи, гимназии, колледжи, институты, учреждения дополнительного профессионального образования), НИИ и КБ, производственные и другие подразделения, объекты социальной сферы.

Функционирование университетских комплексов должно было обеспечить:

- повышение качества преподавания в колледжах и профессиональных училищах (преподаватели колледжа и училища становятся членами вузовских кафедр, у них появляется круг профессионального общения и создаются перспективы профессионального роста); повышение социального статуса и социальной мобильности студентов и преподавателей колледжей и техникумов;
- повышение гибкости структуры профессионального образования, возможность быстрой адаптации к изменениям рынка труда;
- рост эффективности использования материальных и кадровых ресурсов, более быструю и гибкую адаптацию системы профессионального образования к изменениям рынка труда.

Дополнительное и послевузовское профессиональное образование

Необходимость развития непрерывного дополнительного профессионального образования (ДПО) объяснялось как объективным, все более ускоряющимся процессом устаревания знаний, так и необходимостью гибко и оперативно откликаться на новые требования рынка в отношении новых знаний, умений и отношений. Для успешной профессиональной деятельности в новых условиях требовалось на ближайшую перспективу обеспечить повышение квалификации и переподготовку около 20 млн. руководителей, специалистов и государственных служащих. Для решения такой задачи было необходимо в 3—4 раза увеличить пропускную способность существующей системы дополнительного и послевузовского профессионального образования.

Ориентация большинства предприятий на краткосрочные результаты резко сузила спрос: объем инвестиций в человеческий капитал упал одновременно с общим объемом промышленных инвестиций. Сокращение спроса существенно сказалось на объеме и особенно качестве предлагаемых услуг в области ДПО. Если в области высшего образования в целом сохранен и развивается потенциал экспорта образовательных услуг, то в области ДПО ситуация была прямо противоположная. Практически отсутствовали конкурентоспособные программы повышения квалификации и переподготовки. Значителен был удельный вес импорта услуг, особенно в сфере наиболее платежеспособного спроса — переподготовки руководителей и финансистов. Во многих областях профессиональной деятельности отсутствовали задаваемые государством либо профессиональным сообществом квалификационные требования.

Необходимо было распространить практику софинансирования из бюджетов программ ДПО, имеющих федеральное и региональное значение. При этом бюджетные средства предоставлялись на конкурсной основе (в рамках бюджета развития образования). Для мобилизации

средств работодателей и граждан необходимо было предоставлять кредиты на повышение квалификации и переподготовку, а также развитие системы финансирования ДПО через целевые благотворительные фонды, аккумулирующие средства из различных источников.

Государство должно было поддержать структурные и содержательные изменения в дополнительном профессиональном образовании. Приоритетным направлением должно было стать развитие высших учебных заведений, осуществляющих дополнительное и послевузовское профессиональное образование, в том числе путем формирования в своей структуре специальных подразделений. Налоговые льготы должны были предоставляться только в том случае, когда предприятия оплачивают услуги ДПО, предоставляемые аккредитованными учебными заведениями. Наряду с этим предусматривалась поддержка корпоративно-отраслевой системы дополнительной подготовки кадров и обеспечение ее интеграции с вузовской системой.

Развитие педагогических кадров

Формирование эффективного рынка преподавателей предполагает: развитие конкурсных механизмов занятия должностей; создание доступных для потребителя специализированных банков данных по рынкам вакансий и предложений. Должны выделяться средства на поддержку территориальной и академической мобильности преподавателей. В целях привлечения в образование молодых педагогов и мастеров производственного обучения необходимо было предусмотреть возможность отсрочки от призыва в армию на время работы в учебных заведениях, имеющих государственную аккредитацию.

Стало необходимым обновление корпуса администраторов и менеджеров в сфере образования, создание эффективной системы их

подготовки и переподготовки на базе экономических и педагогических университетов.

Потребовалось повышение общего уровня оплаты труда образовательных кадров при одновременном усилении ее дифференциации, в том числе за счет пересмотра роли ЕТС и роста финансового обеспечения ГИФО. За счет доходов из внебюджетных источников учебные заведения получали право без ограничений устанавливать любые размеры оплаты труда и премирования. Необходимой оказалась реализация комплекса мер по повышению стартовой оплаты труда и расширению карьерных возможностей для молодых преподавателей. Перечисленные меры должны были быть направлены на преодоление необоснованного разрыва в уровне оплаты труда работников образования по сравнению с производственной сферой.

Встал вопрос о совершенствовании пенсионного обеспечения педагогов и других работников образования. В рамках пенсионной реформы учебные заведения получили бы возможность перечислять дополнительные средства на персональные накопительные счета своих работников, существенно повышая тем самым уровень их пенсий.

Возникла необходимость создание вариативной системы повышения квалификации по модели именного образовательного чека, дающего право раз в пять лет повысить профессиональный уровень педагога при условии обеспечения возможности выбора места, формы, программы обучения в пределах предусмотренных средств, включения соответствующих расходов в норматив финансирования образовательной услуги.

4.3. План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.

План действий Правительства РФ на 2000-2001 гг., утвержденный его распоряжением от 26 июля 2000 г. № 1072-р, провозгласил в качестве

стратегической цели социальной политики «создание условий для реализации гражданами своих прав на образование, <...> соответствующее потребностям развития экономики и гражданского общества». Для достижения поставленной цели ориентиром социальной политики должно было быть:

- формирование правовых и организационных основ для развития институтов социально-культурной сферы, создающих возможность максимально полной мобилизации средств населения и предприятий, эффективного использования этих средств;
- переход к перераспределению социальных расходов в пользу самых уязвимых групп населения при одновременном сокращении социальных трансфертов обеспеченным семьям.

Сформулированная подобным образом цель и стратегия ее реализации должны были приветствоваться обществом. Однако предложенный набор средств достижения этой цели вызвал острые дискуссии в образовательном сообществе.

С точки зрения прогнозируемого воздействия на состояние российского образования, основные положения новой правительственной Программы можно разделить на три группы.

Первая группа, которая содержала позитивные последствия, среди них:

- увеличение финансирования;
- компьютеризация системы образования;
- налоговые льготы образовательным учреждениям, а также организациям и физическим лицам, инвестирующим в образование;
- превращение безличных трансфертов субъектам Российской Федерации в целевые образовательные субвенции;

- развитие общественных начал в системе образования;
- интеграция образовательных и научных учреждений;
- создание независимой системы контроля качества образования.

В свое время все эти идеи либо вошли в Закон РФ «Об образовании» и в другие законы, либо предлагались депутатами Госдумы и членами Совета Федерации в составе законопроектов. Чтобы их реализовать не требовалось новой реформы, достаточно было исполнять действующие законы.

Ко второй группе положения, которые имели дискуссионный характер и которые не могли быть ни заранее отвергнуты, ни приняты без серьезной проработки.

Среди таких положений:

- переход на 12-летнее общее образование;
- создание университетских комплексов;
- реструктуризация сельской школы;
- введение единого экзамена.

Третью группу составляли положения, реализация которых могла бы вызвать негативные последствия для системы образования. Это:

- введение государственных именных финансовых обязательств (ГИФО);
- официальное введение платы за обучение в образовательных учреждениях с программами повышенной сложности;
- изменение статуса образовательных учреждений на образовательные организации.

4.4. Национальная доктрина образования в РФ

На рубеже XXI в. система образования приблизилась к пределу устойчивости, однако, вопреки внешним условиям, не только устояла, но в определенных направлениях даже совершенствовалась.

В создавшейся ситуации парламентские комитеты Федерального Собрания РФ, в ведении которых находились вопросы образования, выступили с инициативой разработки и принятия национальной Доктрины образования в РФ как ключевого направления законотворчества. Эта идея была поддержана новым руководством Министерства образования и Правительством Е.М. Примакова, которое, со своей стороны, положило начало существенному увеличению расходов на образование в федеральном бюджете.

В Национальной доктрине развития образования (далее — доктрина), утвержденной Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 г., № 751 «О Национальной доктрине образования в Российской Федерации», в качестве стратегических целей образования объявлялись:

- создание основы для устойчивого социально-экономического и духовного развития России, обеспечение высокого качества жизни народа и национальной безопасности;
- укрепление демократического правового государства и развитие гражданского общества;
- кадровое обеспечение динамично развивающейся рыночной экономики, интегрирующейся в мировое хозяйство, обладающей высокой конкурентоспособностью и инвестиционной привлекательностью;
- утверждение статуса России в мировом сообществе как великой державы в сфере образования, культуры, искусства, науки, высоких технологий и экономики.

Доктрина являлась основой для разработки программ развития образования, определяла основные направления развития и совершенствования системы образования, в том числе:

- преемственность уровней и ступеней образования;
- создание программ, реализующих информационные технологии в образовании и развитие открытого образования;
- подготовку высокообразованных людей и высококвалифицированных специалистов, способных к профессиональному росту и профессиональной мобильности в условиях информатизации общества и развития новых наукоемких технологий.

Образование является сферой ответственности и интересов государства и его институтов. Государство в сфере образования было призвано обеспечить:

- реализацию конституционного права и равные возможности для различных социальных слоев и территориальных групп населения на получение бесплатного образования высокого качества;
- свободный выбор направлений и форм образования с учетом потребностей, возможностей граждан, а также ситуации на рынках труда и образовательных услуг;
- высокую занятость трудоспособного населения, прежде всего молодежи;
- интеграцию образования, науки и производства, включая интеграцию научных исследований с образовательным процессом, научных организаций с образовательными учреждениями, науки и образования с производством;
- развитие системы профессиональной ориентации населения, реализующей меры по содействию в выборе профессии, направлений и форм образования, трудовой мотивации, становлению профессиональной карьеры;

- создание условий для профессиональной подготовки и переподготовки работающего населения, высвобождаемых работников и безработных граждан.

Для реализации этих направлений государство было призвано создать внутренние условия функционирования учебных заведений, благоприятствующие привлечению в систему образования талантливых специалистов, способных на высоком уровне осуществлять учебный процесс, вести научные исследования, осваивать новые технологии и информационные системы, воспитывать у обучающихся духовность и нравственность, готовить специалистов высокой квалификации; подготовке и закреплению в высших учебных заведениях докторов и кандидатов наук с целью расширения фундаментальных и прикладных научных исследований и повышения научного уровня обучения студентов и аспирантов.

Стало необходимым создать внешние условия функционирования системы образования, которые способствовали бы обеспечению высокого уровня доступности профессионального образования при безусловном выполнении конституционных гарантий, таких, как эффективное использование выделяемых в системе образования ресурсов путем их направления, в первую очередь, на подготовку специалистов, которые будут востребованы экономикой, рационализация пропорций в подготовке специалистов для экономики.

В соответствии с указанными выше документами, основными (ведущими) направлениями государственной политики в сфере профессионального образования всех уровней на длительную перспективу остались:

- выделение приоритетных для государства направлений (специальностей) подготовки специалистов с профессиональным об-

разованим: например, в 2000 году такими направлениями были объявлены специальности оборонного профиля;

- определение размеров государственной поддержки приоритетных направлений подготовки специалистов: в частности, государством определены размеры поддержки оборонных специальностей и объявлено о намерении постепенного увеличения этой поддержки;
- обеспечение рационального (с точки зрения государства) соотношения в подготовке специалистов с высшим, средним и начальным профессиональным образованием: очевидно, для обеспечения устойчивого и эффективного развития экономики необходимо постепенно рационализировать структуру занятого населения по уровню образования.

Важнейшими рычагами осуществления государственной политики в сфере профессионального образования осталось государственное бюджетное финансирование профессионального образования и государственный заказ на подготовку специалистов различного уровня образования (возможно, на ближайшие годы в форме сохранения контрольных цифр приема на обучение с постепенным переходом на договорные отношения).

Граничными условиями осуществления реструктурирования подготовки осталась законодательно установленная государственная гарантия количества студентов высших учебных заведений, обучающихся исключительно за счет государственного бюджета — 170 студентов вузов на 10 тыс. человек населения, и сохранение доступа к среднему профессиональному образованию.

Поддержка государством основных направлений (специальностей) подготовки могла осуществляться следующим образом:

Вариант А. Государство будет равно поддерживать все направления (специальности) подготовки, не изменяя или изменяя незначительно сложившиеся соотношения. Очевидно, такая политика не будет соответствовать требованиям рынка труда и оценкам сложившейся структуры подготовки;

Вариант Б. Государство будет осуществлять избирательную поддержку отдельных направлений (специальностей) подготовки, проводя таким образом активную структурную политику через контрольные цифры приема (в дальнейшем, возможно, через госзаказ и договоры) и распределение бюджетного финансирования.

Последний вариант представлялся более перспективным.

Можно было выделить возможные варианты государственной поддержки, такие, как:

1. Государство будет поддерживать некоторые приоритетные направления или их сочетания, например: фундаментальную науку, сельское хозяйство, образование, оборонные отрасли, культуру.

2. Государство не будет поддерживать направления, по которым будут готовить специалистов, востребованность которых на рынке труда в прогнозируемый период ожидается высокой. Государственная политика будет направлена на создание условий для привлечения к финансированию таких направлений средств работодателей, заинтересованных в получении высококвалифицированных специалистов, подготовленных в соответствии с потребностями производства.

3. Государство особо поддержит оборонный комплекс и подготовку специалистов для него. Остальные направления и специальности будут поддержаны равномерно (в равной степени) в соответствии со сложившейся структурой.

Очевидно должен реализовываться вариант, при котором государство будет проводить активную структурную политику, создавать

условия для привлечения в систему образования средств работодателей, особо поддерживать ограниченный круг специальностей (возможно — оборонного профиля).

Возможными вариантами государственной структурной политики в сфере профессионального образования могут быть:

- сохранение существующей структуры подготовки;
- сохранение существующих масштабов подготовки по некоторым приоритетным направлениям;
- сохранение ведущих научно-образовательных школ;
- развитие ведущих учебных заведений;
- приведение структуры подготовки в соответствие с потребностями рынка труда;
- приведение структуры подготовки в соответствие с некоторыми рациональными представлениями на основе сложившейся структуры подготовки в развитых странах;
- приведение структуры подготовки в соответствие с перспективными (ожидаемыми) направлениями развития экономики и общества;
- приведение структуры подготовки в соответствие со структурой общественных запросов в части образования;
- приведение структуры подготовки в соответствие с основными направлениями, заложенными в государственной программе развития образования и Национальной доктрине образования.

Очевидно, возможных направлений структурной политики было много, однако отсутствовали критерии выбора оптимального варианта (или нескольких вариантов, представляющих некоторое оптимальное сочетание), в следствие чего выбрать конкретное направление оказывалось затруднительным.

Степень поддержки направлений (специальностей) могла быть различной в зависимости:

- от приоритетов государственной политики (экономической, культурной, образовательной, социальной и т.д.) и выделяемых на эти цели ресурсов;
- от полномасштабного финансирования подготовки до создания благоприятных условий кредитования обучения, частичной оплаты обучения, создания системы социальных пособий и льгот.

Основная проблема функционирования системы профессионального образования заключалась в несоответствии количества и профессиональной структуры выпускников системы требованиям рынка труда. Это несоответствие происходило по двум причинам: недостаточный уровень подготовки студентов и оставшаяся от советского периода структура подготовки. Если процесс адаптации вузов к изменившимся и возросшим требованиям рынка труда может и, видимо, должен регулироваться рынком, то структурная перестройка системы высшего образования требовала активного государственного вмешательства.

Целью государственной политики, таким образом, являлось обеспечение селективной поддержки образования, т.е. финансирование, в первую очередь, образовательных учреждений, готовящих специалистов-профессионалов, действительно нужных экономике, а не потенциальных безработных, которых пришлось бы содержать и переобучать за счет того же государства.

Глава V. КОНЦЕПЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ПЕРИОД ДО 2010 Г.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. Была принята распоряжением Правительства РФ от 29.12.2001.

5.1. Роль образования в развитии российского общества

Цели и основные задачи модернизации образования

Модернизация образования – это политическая и общегосударственная, общественная и общенациональная задача, она не должна и не могла быть осуществлена как ведомственный проект.

Во всех развитых странах образовательные реформы были успешны, если проводились сильной государственной властью совместно с обществом. Интересы общества и государства в области образования далеко не всегда совпадали с отраслевыми интересами самой системы образования, поэтому проработка и обсуждение направлений модернизации и развития образования не должны и не могли замыкаться в рамках образовательного сообщества и образовательного ведомства.

Цель модернизации образования состояла в создании механизма устойчивого развития системы образования, обеспечении ее соответствия вызовам XXI в., социальным и экономическим потребностям развития страны, запросам личности, общества, государства.

Для достижения указанной цели необходимо было решить в первую очередь следующих приоритетных, взаимосвязанных задач:

- обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного образования;
- достижение нового современного качества дошкольного, общего и профессионального образования;

- формирование в системе образования эффективных нормативно-правовых и организационно-экономических механизмов привлечения и использования ресурсов;
- повышение социального статуса и профессионализма работников образования, усиление их государственной и общественной поддержки;
- развитие образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса – обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения.

Одной из основ образовательной политики должна была стать социальная адресность и сбалансированность социальных интересов. При определении задач модернизации образования и этапов ее осуществления надо было четко определить, в чьих интересах осуществляются те или иные изменения (обучающихся, семьи, педагогов, образовательных учреждений, других социальных институтов, экономики, государства, общества в целом) и каких ответных мер потребует осуществление этих шагов со стороны заинтересованных субъектов и структур.

Разработка и осуществление модернизации образования нуждались в широком общенациональном общественном обсуждении, поскольку это затрагивает практически каждую российскую семью. Суть изменений в образовании, их цели, направления, методы должны быть разъяснены населению, а результаты общественного мнения и общественной дискуссии должны пристально изучаться и учитываться при планировании и проведении модернизации образования.

5.2. Приоритеты образовательной политики.

Конституция Российской Федерации гарантирует права граждан на образование. Однако в современной сложной социально-экономической ситуации эти гарантии не всегда соблюдались. Государство должно было в полной мере обеспечить их выполнение, создав правовые и экономические условия для:

- реально бесплатного полного среднего образования в пределах государственного стандарта и бесплатного образования других уровней в пределах предусмотренных законом;
- равного доступа всех граждан России к образованию разных уровней;
- выбора образовательного учреждения и образовательных программ вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи;
- получения образования в соответствии с установленными государственными стандартами, гарантирующими приемлемое для общества качество образовательных программ.

Доступность качественного образования означает также государственные гарантии:

а) обучения на современной учебно-материальной базе с использованием современного оборудования и учебной литературы;

б) обучения в условиях, гарантирующих защиту прав и личности обучающегося в образовательном процессе, его психологическую и физическую безопасность;

в) социально-педагогической и психолого-педагогической помощи семье, ранней диагностики резервов развития ребенка (физических и психологических);

г) бесплатного пользования обучающимися фондами государственных библиотек, посещения музейных и клубных государственных и муниципальных учреждений культуры.

Обучающиеся должны были иметь информацию о состоянии и реальных потребностях рынков труда, о величине затрат, осуществляемых государством и обществом на их образование, о качестве получаемого образования и его соответствии государственным образовательным стандартам.

Для повышения объективности оценки результатов выпускников общего образования и обеспечения равных возможностей на получение среднего и высшего профессионального образования необходимо было осуществить изменение сложившейся системы выпускных экзаменов в общеобразовательных учреждениях и вступительных испытаний в вузы и ссузы с учетом результатов эксперимента по введению единого государственного экзамена. При этом должен быть сохранен высокий уровень требований к поступающим в вузы и ссузы. С целью отбора наиболее талантливых абитуриентов в определенные категории вузов могли быть введены дополнительные требования, в частности учитывающие результаты общероссийских и международных олимпиад.

Одновременно отработывалась и реализовалась система специализированной подготовки (профильного обучения) в старших классах общеобразовательной школы, ориентированная на индивидуализацию обучения и социализацию обучающихся, в том числе с учетом реальных потребностей рынка труда.

Для расширения доступности образования вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи необходимо было ввести систему государственных минимальных социальных стандартов в образование, а также разработать и реализовать комплекс социально-экономических мер по обеспечению доступности образования на всех его ступенях и адресной социальной помощи учащимся и студентам из малообеспеченных семей, сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. В числе этих мер:

- передача муниципальных общеобразовательных школ в ведение субъектов Федерации и придание им статуса государственных образовательных учреждений, с возможностью делегирования части полномочий в этой сфере на муниципальный уровень;

- введение адресных целевых выплат сверх федеральных нормативов финансирования для малообеспеченных учащихся с целью расширения для них доступности дополнительных образовательных услуг и обучения в учреждениях образования, реализующих программы повышенного уровня, превышающего государственные образовательные стандарты;

- создание на региональном и муниципальном уровнях механизмов поддержки детей, нуждающихся в особой социальной защите, для обеспечения детям из малообеспеченных семей возможности получать дополнительное образование;

- создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования для расширения возможностей детям из малообеспеченных семей получать среднее и высшее профессиональное образование, предусмотрев различные формы погашения кредита, субсидии, которые могут быть полностью или частично возвратными, или безвозвратными при условии отработки определенного времени по полученной специальности; необходимо также использовать возможности государственного образовательного кредитования и субсидирования для конкурсного набора на специальности, имеющие особо важное значение для реализации государственных программ экономического и социального развития;

- четкое нормативно-правовое регулирование условий привлечения в сферу образования внебюджетных средств и их использования, обеспечение защиты прав потребителей платных образовательных услуг;

- приближение суммарной величины академической и социальной стипендии к уровню прожиточного минимума;
- обеспечение содержания студенческих общежитий из бюджета учредителя, запрет их использования не по прямому назначению;
- стимулирование создания для обучающихся фондов рабочих мест с неполным рабочим днем.

Для обеспечения конституционных гарантий на равные условия получения общего и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе среднего и высшего профессионального образования требовалось принятие закона о предоставлении отсрочки призыва в Вооруженные Силы выпускникам средней (полной) общеобразовательной школы и выпускникам образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования для реализации ими права на поступление в учебные заведения соответственно среднего или высшего профессионального образования.

В числе организационно-педагогических мер расширения доступности общего образования необходимо было в первую очередь восстановить на современной технической основе учет детей школьного возраста и создать государственно-общественную систему обеспечения обязательного основного общего образования, мониторинга его реализации.

Для выяснения истинных причин непосещения детьми школы необходимо было детально проанализировать и оценить, в том числе и при аттестации образовательных учреждений, все случаи отсева обучающихся.

Расширение доступности образования непосредственно было обусловлено ростом его востребованности и привлекательности. Обновление, жизненная направленность содержания школьного образования являлись кардинальными факторами обеспечения его доступности.

Для обеспечения равных возможностей сельских школьников в получении полноценного общего образования необходимо было осуществить специальные межведомственные меры по развитию сельской школы, ее модернизации, которая должна быть направлена на повышение роли школы в социальном развитии села и поселка, в подготовке трудовых ресурсов страны. Реструктуризация школы на селе не должна была определяться задачей экономии бюджетных средств, поскольку во множестве сельских местностей именно школа выполняет функции основного центра социокультурной жизни.

Дети, имеющие проблемы со здоровьем (инвалиды), должны обеспечиваться государством медико-психологическим сопровождением и специальными условиями для обучения преимущественно в общеобразовательной школе по месту жительства и только в исключительных случаях – в специальных школах-интернатах.

Дети с проблемами асоциального характера, должны иметь обязательное индивидуальное психолого-педагогическое сопровождение. Это особенно важно, если учесть, что количество таких детей в подростковой и молодежной среде в тех условиях дошло до масштабов едва ли не социального бедствия.

Необходимо было принять чрезвычайные государственные комплексные меры по борьбе с беспризорностью, асоциальным поведением детей и молодежи, социальным сиротством, с привлечением к реализации этих мер всех заинтересованных ведомств. В числе этих мер:

- создание сети учебно-воспитательных заведений по опыту А.С.Макаренко, С.Т. Шацкого и первых послевоенных лет – суворовских, нахимовских училищ, кадетских школ и корпусов, казачьих школ, летных, мореходных, речных, промышленных, сельскохозяйственных и других училищ;

- создание специализированных консультативных подростковых центров, где подростки решали бы свои психолого-педагогические и медико-социальные проблемы;
- рационализация порядка и процедур усыновления детей, развитие системы приемных семей и детских домов семейного типа;
- подготовка специальных кадров – социальных педагогов и психологов – по профилактике социального сиротства и для работы с детьми риска;
- подготовка и переподготовка педагогических кадров, а также проведение родительского всеобуча по профилактике наркомании и алкоголизма;
- введение на федеральном и региональном уровнях специальных уполномоченных по правам ребенка.

Указанные меры могли бы быть эффективными при устранении или хотя бы локализации ряда причин, вызвавших рост асоциального поведения подростков и молодежи. Одна из таких причин – нерациональная организация досуговой деятельности и каникулярного времени. Социальной проблемой стала детская безнадзорность в каникулярное время. Острой необходимостью стало увеличение педагогического влияния на детей и подростков в период летних каникул и повышение их занятость социально полезным делом.

5.2.1. Создание условий для повышения качества общего образования

Базовое звено модернизации образования – общеобразовательная школа. Модернизация школы предполагала решение ряда системных задач: нормативно-правовых, экономических и содержательных. Первостепенной из них являлась задача достижения нового, современного качества образования. В общегосударственном плане новое качество образования – это его соответствие современным жизненным

потребностям развития страны. В педагогическом плане – это ориентация образования не только на усвоение обучающимся определенных знаний, но и на развитие его личности, его познавательных и созидательных способностей. Общеобразовательная школа должна была сформировать новую систему универсальных знаний, умений, навыков, а также опыт самостоятельной деятельности и личной ответственности обучающихся, то есть современные ключевые компетенции, что и определяет современное качество содержания образования. Необходимо было сохранить лучшие традиции отечественного естественно-математического образования, расширить и углубить гуманитарное образование, обеспечив формирование у учащихся адекватного представления о современном мире.

Требовалось переосмысление задач воспитания как первостепенного приоритета в образовании. Воспитание должно быть не отдельным элементом внеурочного педагогического действия, а необходимой органичной составляющей педагогической деятельности, интегрированной в общий процесс обучения и развития. Важнейшие задачи воспитания – формирование гражданской ответственности и правового самосознания, российской идентичности, духовности и культуры, инициативности, самостоятельности, толерантности.

При этом подчеркивалась исключительная значимость семьи в решении задач воспитания и социализации подрастающего поколения.

Школа должна была стать более эффективной, содействовать успешной социализации молодежи в обществе, ее активной адаптации на рынке труда, освоению молодыми поколениями базовых социальных способностей и умений, воспитанию гражданского сознания. В решении этих задач важнейшую роль играло взаимодействие школы с учреждениями дополнительного образования детей, которые были и оставались одними из определяющих факторов развития склонностей,

способностей и интересов, социального и профессионального самоопределения детей и молодежи.

Необходимыми условиями достижения нового, современного качества общего образования являлись:

- законодательное закрепление продолжительности школьного образования, включая продолжительность обучения на каждой его ступени (при этом на перспективу необходимо разрабатывать новые модели структуры школы, в том числе с существенным увеличением продолжительности начального образования); введение рамочного государственного стандарта общего образования и вариативного базисного учебного плана, позволяющего учитывать особенности регионов и возможности образовательных учреждений;

- оптимизация учебной, психологической и физической нагрузки, создание в образовательных учреждениях условий для сохранения и укрепления здоровья обучающихся, в том числе за счет: а) реальной разгрузки содержания общего образования; б) использование эффективных методов обучения; в) повышения удельного веса и качества занятий физической культурой; г) организации мониторинга состояния здоровья детей и молодежи; д) улучшения организации питания обучающихся в образовательных учреждениях; е) рационализации досуговой деятельности, каникулярного времени и летнего отдыха обучающихся;

- личностная ориентированность, дифференциация и индивидуализация образования при обеспечении государственных образовательных стандартов – на основе многообразия образовательных учреждений и вариативности образовательных программ;

- введение профильного обучения в старшей школе, отработка гибкой системы профилей и кооперации старшей ступени школы с учреждениями начального, среднего и высшего профессионального образования;

- усиление роли дисциплин, обеспечивающих успешную социализацию учащихся и их включение в трудовые отношения – социально-гуманитарный цикл (экономика, право и др.), всеобщая компьютерная грамотность, русский, родной и иностранные языки, профессиональная ориентация и предпрофессиональная подготовка; обеспечение знания выпускниками средней школы на уровне функциональной грамотности как минимум одного иностранного языка; введение обязательного экзамена по иностранному языку за курс средней школы и обязательного экзамена по информационным технологиям за курс основной школы;

- отработка различных механизмов реструктуризации основной и старшей ступени сельской школы (при сохранении и поддержке малокомплектных школ и обеспечении в каждом населенном пункте условий для реализации программ дошкольного и начального образования; создание образовательных и социокультурных комплексов, учебно-консультационных пунктов, организация системы «школьных автобусов», развитие дистанционного образования и др.);

- нормативно-правовое обеспечение развития новых типов общеобразовательных учреждений, в том числе образовательных центров и комплексов, а также учреждений для детей, оставшихся без попечения родителей;

- расширение возможностей получения бесплатного дополнительного образования, а также государственной поддержки школ для одаренных детей;

- создание эффективной государственно-общественной системы экспертизы и контроля качества учебной литературы; государственная поддержка учебного книгоиздания и школьных библиотек как центров информационной культуры;

- государственная поддержка образовательных учреждений, ведущих инновационную деятельность, как опорных площадок процесса модернизации образования;

- создание общенациональной государственно-общественной системы оценки качества образования, независимой от органов управления образованием, которая должна стать действенным и надежным инструментом повышения качества, а также эффективности и ответственности образовательной деятельности, предоставить государству и гражданам объективную информацию о достоинствах и недостатках конкретных звеньев образовательной системы.

Основная цель общего среднего образования – подготовка разносторонне развитой личности гражданина, ориентированной в традициях отечественной и мировой культуры, в современной системе ценностей и потребностях современной жизни, способной к активной социальной адаптации в обществе и самостоятельному жизненному выбору, к началу трудовой деятельности и продолжению профессионального образования, к самообразованию и самосовершенствованию.

5.2.2. Создание условий для повышения качества профессионального образования

Государство должно было вернуться в образование как гарант качества образовательных программ и услуг, предоставляемых как общеобразовательными, так и профессиональными заведениями, независимо от форм собственности.

Необходимо было провести существенную модернизацию содержания и структуры профессионального образования в соответствии с требованиями основных отраслей промышленности, сферы услуг, культуры, армии, государственной службы и др. Система профессионального образования была недостаточно сориентирована как на

федеральный, так и на территориальный рынки труда, а также на перспективные потребности их развития, что подчас делала ее неконкурентоспособной.

В качестве основного фактора обновления профессионального образования выступали запросы развития экономики и социальной сферы, науки, техники, технологий. Должна быть создана система постоянного мониторинга текущих и перспективных потребностей рынка труда в кадрах различной квалификации, в том числе с учетом международных тенденций. В соответствии с этими потребностями необходимо было выстроить оптимальную систему профессионального образования, в частности, реальную многоуровневую структуру высшего образования. Результаты прогнозирования потребностей рынка труда в федеральном и территориальном разрезе, а также рейтинги учреждений профессионального образования должны были доводиться до сведения населения и комментироваться в государственных СМИ.

Развитие связей между профессиональным образованием и сферой труда невозможно было также без создания эффективной системы трудоустройства выпускников, в том числе путем развития целевой контрактной подготовки. Необходимо было сформировать у всех выпускников вузов, техникумов и ПТУ умения поиска и подбора работы, включая и создание рабочих мест, открытие собственного дела.

Наряду с созданием независимой от органов управления образованием и образовательных учреждений государственно-общественной системы аттестации оценки качества образования необходимо было в ближайшие годы предусмотреть ряд мер, в частности:

- переаттестацию всех образовательных программ в области экономики, права и менеджмента;
- переаттестацию и, при необходимости, повторное лицензирование филиалов вузов.

К этим процедурам должны быть привлечены ведущие вузы России, видные ученые соответствующих специальностей, органы управления образованием субъектов Федерации.

В числе стратегических направлений развития профессионального образования особое место занимало укрепление и модернизация материально-технической базы и инфраструктуры образовательных учреждений. Разветвленная инфраструктура должна была вписать учебные заведения в глобальную сеть Интернет и локальные информационные сети. Она должна была сомкнуть образование с предпринимательством через научно-технологические парки и венчурные предприятия.

В условиях становления экономики знаний необходимо было обеспечить укрепление и развитие российской высшей школы и как ведущего звена системы профессионального образования, определяющего ее качественный уровень, и важнейшей сферы подготовки специалистов, выполнения научных исследований и разработок, определяющих кадровый и технологический уровень народного хозяйства. На основе практического решения этой задачи должно быть обеспечено освоение и опережающее развитие новых направлений подготовки кадров и выполнение научных исследований, отвечающих перспективным тенденциям научно-технологического прогресса, роста производительных сил страны. Главное внимание необходимо было уделить укреплению ведущих вузов, созданию на их основе федеральных научно-образовательных центров, реализующих общенациональные задачи.

В системе профессионального образования опережающее развитие должны были получить начальное и среднее профессиональное образование, поскольку на текущем этапе резко возрасла потребность народного хозяйства в высококвалифицированных рабочих и специалистах среднего звена. Надлежало существенно актуализировать содержание и повысить качество профессиональной подготовки на этих уровнях

образования с ориентацией ее на международные стандарты качества, интенсифицировать деятельность по укрупнению, интеграции профессий, ориентировать учреждения начального и среднего образования на потребности местного рынка труда. Предусмотрено увеличение их финансирования, в частности для создания современной учебно-методической и информационной базы обучения, расширения НИР, издания учебной литературы для этих уровней образования. Одновременно предстояло отработать и провести в жизнь оптимальную концепцию реализации общего среднего образования в начальных и средних профессиональных учебных заведениях, обеспечить взаимосвязь их профессиональных образовательных программ, вертикальную мобильность их учащихся. При наличии необходимых условий было возможным преобразование отдельных средних профессиональных учебных заведений в высшие учебные заведения, осуществляющих подготовку бакалавров, а также их включение в состав профильных вузов.

В серьезном реформировании нуждалась система управления профессиональным образованием. Необходимо было качественное изменение во взаимодействии регионов и федерального центра в вопросах функционирования и развития профессионального образования всех уровней. В целях повышения эффективности деятельности учреждений начального и среднего профессионального образования следовало разделить их на два уровня – федерального и регионального подчинения, предусмотрев возможность передачи части полномочий в этой сфере на муниципальный уровень.

Необходимыми условиями достижения нового качества профессионального образования являлись:

- прогнозирование потребностей рынка труда и создание кооперации сети профессиональных образовательных учреждений, рекрутинговых и информационных агентств, служб занятости;

приближение профессионального образования к потребностям территорий и региональным рынкам труда;

- повышение эффективности рынка профессионального образования, устранение его сегментации, неоправданного монополизма и слабой информированности потребителей;

- устранение диспропорций и излишнего дублирования в подготовке кадров, оптимизация перечней профессий и специальностей, по которым осуществляется подготовка кадров;

- структурная и институциональная перестройка профессионального образования, оптимизация сети его учреждений, отработка различных моделей интеграции начального и среднего, среднего и высшего профессионального образования, обеспечение реальной многоуровневости высшего образования, создание университетских комплексов, профессионально-корпоративных образовательных комплексов (ассоциаций), учебно-научно-производственных объединений;

- стимулирование соучредительства и многоканального финансирования учреждений профессионального образования; переход к конкурентным и контрактным механизмам финансирования учреждений профессионального образования; полная реализация положений Закона РФ «Об образовании» об автономии учебных заведений;

- радикальное улучшение материально-технической базы профессиональных учебных заведений, дающих фундаментальное и инженерно-техническое образование;

- активное использование технологий «открытого образования»; информатизация образования и оптимизация методов обучения, расширение веса тех из них, которые формируют практические навыки анализа информации и самообучения, увеличение роли самостоятельной работы студентов;

- углубление в высшей школе интеграционных и междисциплинарных программ, соединение их с прорывными высокими технологиями;

- повышение статуса вузовской науки как одного из основных факторов обеспечения высокого качества подготовки специалистов, развития производительных сил общества и механизма непрерывного обновления содержания профессионального образования; интеграция университетской, академической и отраслевой науки;

- принятие президентской программы «Университеты России», а также осуществление государственной поддержки ведущих научных школ с определением порядка и форм такой поддержки;

- формирование условий для непрерывного профессионального роста кадров, обеспечение преемственности различных уровней профессионального образования и создание эффективной системы дополнительного профессионального образования;

- нормативно-правовое обеспечение активного участия работодателей и других социальных партнеров в решении проблем профессионального образования, в том числе: в выработке его стандартов, в формировании заказа учреждениям профессионального образования, в контрактной подготовке кадров и проведении кадровой политики на уровне субъектов Федерации;

- реформирование системы военного образования, организация общепрофессиональной подготовки офицеров по специальностям инженерного, социально-экономического и гуманитарного профиля преимущественно на базе гражданских учебных заведений высшего и среднего профессионального образования; создание межвузовских военных факультетов подготовки офицеров запаса.

Для стимулирования научно-исследовательской деятельности преподавателей высшей школы необходимо было расширить масштабы ее

финансовой государственной поддержки, в том числе – в форме грантов на конкурсной основе.

Основная цель профессионального образования – подготовка квалифицированного специалиста соответствующего уровня и профиля, конкурентоспособного на рынке труда, свободно владеющего своей профессией и ориентированного в смежных областях деятельности, способного к эффективной работе по специальности на уровне мировых стандартов, готового к постоянному профессиональному росту, социальной и профессиональной мобильности.

Задача коренного улучшения системы профессионального образования, качества подготовки специалистов имело фундаментальное значение для будущего страны. Она требовала совместных усилий академического и педагогического сообщества, государства, предпринимательских кругов.

5.2.3. Формирование эффективных экономических отношений в образовании

В ходе модернизации образования государство должно последовательно наращивать его финансовую поддержку до нормативной потребности. На ближайшую перспективу предстояло решить на государственном уровне проблему погашения накопившейся задолженности учреждений образования, возникшей в связи с их недофинансированием из бюджетов.

Вместе с тем, очевидно, что в образовании невозможно было добиться высокого качества и эффективности без построения таких экономических механизмов, которые должны были обеспечить фактически новые принципы и систему финансирования отрасли. В целях формирования эффективных экономических механизмов модернизации и развития образования было необходимо:

- введение нормативного бюджетного финансирования общего среднего и начального профессионального образования, с учетом обеспечения государственных образовательных стандартов и необходимых условий образовательного процесса;

- осуществление бюджетного финансирования учреждений (организаций) высшего и, в перспективе, среднего профессионального образования на базе дифференцированных нормативов, отражающих характер образовательных программ и уровень подготовки абитуриентов, показанный на государственных испытаниях;

- создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования граждан для получения профессионального образования с целью обеспечения государственных приоритетов и поддержки студентов из малообеспеченных семей и отдаленных территорий;

- выделение средств на развитие образования в бюджетах всех уровней, включающих средства на приобретение оборудования и информационно-вычислительной техники, развитие библиотек и информационных ресурсов, а также централизованные средства на повышение квалификации преподавателей;

- достижение прозрачности межбюджетных отношений в сфере образования; изменение системы финансирования из центра расходов дотационных регионов на нужды образования, перевод соответствующих средств из трансфертов в целевые субвенции (субсидии), направляемые на места через органы казначейства;

- нормативно-правовое обеспечение экономической самостоятельности, в том числе на основе увеличения разнообразия организационно-правовых форм образовательных учреждений и организаций (путем внесения соответствующих поправок в Гражданский и Бюджетный кодексы РФ и в другие нормативно-правовые акты);

- последовательная реализация принципа экономической автономии учебных заведений, включая свободу ценообразования и распоряжение собственными средствами; обеспечение прозрачности финансовой деятельности образовательных учреждений, повышение их финансово-экономической ответственности;

- создание условий для привлечения дополнительных средств в учреждения образования; широкое использование льгот, в том числе налоговых, на частные вложения в образование (по подоходному налогу; освобождение от налогообложения благотворительных пожертвований; предоставление права предприятиям и организациям при исчислении налога на прибыль включать расходы на подготовку и переподготовку кадров в затраты на производство и реализацию товаров и услуг);

- расширение на базе образовательных учреждений дополнительных платных образовательных услуг, в том числе для населения, как средства удовлетворения повышенного образовательного спроса и как внутреннего ресурса финансирования образовательных учреждений, развития содержания и структуры образования, разнообразия рынка образовательных услуг, стимулирования инновационных образовательных процессов;

- сосредоточение переподготовки высвобождающегося и незанятого населения в учреждениях начального и среднего профессионального образования;

- создание на базе образовательных учреждений (особенно в сельской местности) культурно-образовательных, учебно-производственных, детских медико-оздоровительных центров;

- разработка и принятие комплекса мер по обновлению материально-технической базы системы образования;

- поддержка профильного учебного производства на базе образовательных учреждений;

- предоставление возможности использовать средства Федеральной программы развития образования для финансирования программ развития всех типов и видов государственных и муниципальных образовательных учреждений, направленность этой программы строго на цели развития образования.

Система образования должна была быть ориентирована не только на заказ со стороны государства, но и на постоянно возрастающий общественный образовательный спрос, на конкретные интересы семей, местных сообществ, предприятий. Именно ориентация на реальные потребности конкретных потребителей образовательных услуг должна была создать основу для привлечения в систему образования дополнительных финансовых и материально-технических ресурсов.

Последнее особенно было актуально, поскольку на ближайшую перспективу Россия должна была сохранять и развивать высокий образовательный потенциал, сопоставимый с потенциалом образования развитых стран, в условиях относительно низкого среднедушевого уровня ВВП и бюджетных доходов. В этих условиях особенно необходимо было сочетание бюджетных и внебюджетных средств в образовании, что было отчетливо обозначено в Послании Президента РФ Федеральному собранию (2001 г.).

При этом следовало учитывать, что призывы к инвесторам и благотворителям о поддержке образования не получают адекватного ответа без введения системы разумных налоговых льгот и преференций, без создания механизма влияния тех, кто вкладывает средства в образование (от крупных инвесторов до родителей школьников), на принимаемые здесь решения, в частности, через систему попечительских и иных общественных советов. По отношению же к самим образовательным учреждениям необходимо было принять дополнения и изменения в

бюджетное и налоговое законодательство РФ – в части реализации налоговых льгот, необходимых для ресурсного обеспечения образования.

5.2.4. Обеспечение системы образования высококвалифицированными кадрами

Государство рассматривало улучшение материального положения и повышение социального статуса работников образования как одну из приоритетных задач образовательной политики. Решение этой задачи предполагало существенные изменения в оплате труда педагогических и управленческих работников образования, в системе педагогического образования и повышения квалификации работников образования.

Повышение профессионализма педагогов, подготовка и формирование педагогического корпуса, соответствующего запросам современной жизни, являлось первостепенной задачей, необходимое условие модернизации системы образования России.

Для преодоления негативных тенденций в кадровом обеспечении образования, повышения социального статуса и профессионализма педагогических работников, мер их государственной поддержки, должна была разработана и реализована федеральная межведомственная программа «Педагогические кадры России», включавшая в себя три основных направления:

1. Повышение статуса педагогического работника

Все педагогические работники должны иметь право на:

- свободное получение профессиональной информации, связанной с образованием; предоставление субсидий для приобретения персонального компьютера и пользования Интернетом;
- свободное создание профессиональных педагогических сообществ (ассоциаций, объединений, союзов и др.) и их участие в управлении образованием, в выработке принципов и направлений образовательной политики;

- бесплатное пользование фондами государственных библиотек, льготное посещение музейных и клубных государственных и муниципальных учреждений культуры и бесплатное их посещение с группой детей;

- льготное первоочередное обеспечение жилой площадью в пределах социальных норм, в случае признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий в соответствии с законодательством РФ;

- получение льготных путевок в санаторно-курортные и оздоровительные учреждения с полной или частичной оплатой проезда (для работников образования, имеющих тяжелые и хронические заболевания).

2. Усиление государственной поддержки и стимулирования труда педагогических и управленческих работников образования:

- переход на оплату труда работников общего образования на уровень субъектов Федерации; при этом за счет введения нормативного финансирования должен быть зафиксирован обязательный надтарифный фонд, дающий образовательному учреждению гибко устанавливать надбавки и доплаты в целях стимулирования качества работы и привлечения кадров, пользующихся повышенным спросом на рынке труда;

- повышение в ближайший период минимальной тарифной ставки педагогических работников до уровня не ниже прожиточного минимума, доведение к 2004 году средней заработной платы учителя до уровня средней по промышленности;

- отказ от ЕТС в сфере образования, переход на систему оплаты труда педагогических работников с учетом специфики образовательной отрасли;

- введение целевых надбавок молодым специалистам на первые три года педагогической деятельности, надбавок за продолжительность

непрерывной работы в образовательных учреждениях, а также надбавок, стимулирующих высокие результаты педагогической деятельности;

- принятие закона об отсрочке призыва в ряды Вооруженных Сил для выпускников учреждений высшего и среднего профессионального образования, получивших педагогическую специальность, на время их работы с полной учебной нагрузкой на штатных должностях педагога, воспитателя, мастера производственного обучения в учреждениях общего и начального профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, детских домах и интернатах;

- создание отраслевой пенсионной системы работников образования и совершенствование системы пенсионного обеспечения различных категорий педагогических работников;

- создание отраслевой системы медицинского и социального страхования работников образования на современной страховой основе;

- формирование отраслевой системы ипотечного кредитования приобретения жилья;

- закрепление нормативно-правовыми актами РФ льгот педагогических работников в области оплаты жилья и коммунальных услуг в сельской местности.

3. Повышение профессионализма педагогических кадров:

- преодоление ситуации, при которой сегодняшние педагогические учебные заведения готовят учителей для школы вчерашнего дня; разработка и экспериментальная апробация нескольких моделей всестороннего реформирования системы подготовки педагогических кадров – ее организации, структуры, содержания, принципов взаимосвязи с образовательной практикой и инновационными процессами в образовании; увеличение объема и повышение качества подготовки педагогических кадров для системы начального и среднего профессионального образования;

- реорганизация и придание динамизма системе повышения квалификации работников образования за счет перевода финансирования их образовательных программ на конкурсную основу и персонифицированного финансирования повышения квалификации педагога на основе его собственного выбора места дополнительного педагогического образования;

- оплачиваемое государством повышение квалификации или переподготовка в установленных государством объемах не реже, чем один раз в пять лет;

- организация и проведение всеобуча по информационным технологиям для управленческих и педагогических кадров, среди которых в настоящее время не более четверти имеют только ознакомительный уровень подготовки в области информатики;

- реорганизация методической службы органов управления образованием; построение ее деятельности на принципах сетевой организации и маркетинга распространения передовых образовательных практик; создание разветвленной инфраструктуры методических служб в форме творческих площадок, лабораторий перспективного опыта, педагогических мастерских на базе инновационных образовательных учреждений и педагогических практик;

- создание эффективной системы подготовки и повышения квалификации руководителей образования и общеобразовательных учреждений; введение единой системы их аттестации и порядка замещения ими руководящих должностей при наличии соответствующей квалификации;

- существенное увеличение количества целевых президентских стипендий (грантов) для поддержки молодых талантливых педагогов.

Крупной задачей для преодоления серьезного отставания педагогического образования и педагогической науки от реальных

потребностей образовательной деятельности являлось всестороннее реформирование системы научно-методического обеспечения образования и глубокое, качественное обновление педагогической науки, предусматривающее прежде всего:

а) кардинальную перестройку организации педагогической науки, преодоление разрыва, а также неоправданного дублирования ведомственных институтов и научных учреждений Российской академии образования, оторванности тех и других от запросов современной образовательной практики;

б) возрождение практико-ориентированных научных школ и построение принципиально новых моделей научно-практических проектов, выводящих педагогическую науку на передний край изучения закономерностей развития человека, образовательной деятельности, тенденций изменения образовательных и педагогических систем, распространения образовательных инноваций;

в) целевое финансирование перспективных научно-практических исследований и социально-образовательных проектов.

Образование могло быть обеспечено высококвалифицированными кадрами только тогда, когда педагогическое образование и педагогическая наука смогут занять опережающую позицию по отношению к образовательной практике.

5.2.5. Управление развитием образования

В процессе модернизации образования предстояло обеспечить, во-первых, открытость образования как государственно-общественной системы и, во-вторых, переход от патерналистской модели к модели взаимной ответственности в сфере образования, к усилению роли всех субъектов образовательной политики и их взаимодействия.

В текущее время обучающиеся, их родители, представители науки, культуры, здравоохранения, деловых кругов, общественности по-

прежнему в малой мере были включены в решение проблем образования, конкретных образовательных учреждений.

Развитие образования должно было идти в режиме плодотворного диалога всех субъектов образовательной политики, четкого распределения и координации их полномочий и ответственности в этой сфере. Необходимо было расширять участие общества в выработке, принятии и реализации политико-правовых и управленческих решений в образовании, что должно обеспечиваться как соответствующей нормативно-правовой базой, так и реальными механизмами действенного общественного участия в развитии образования (расширение функций и полномочий попечительских советов, общественных советов, ассоциаций и др.).

Вместе с тем важнейшей задачей и одного из приоритетных направлений модернизации системы образования являлась модернизация самой существовавшей отраслевой модели управления системой. В современных условиях управление образованием – это прежде всего управление процессом его развития, а не только учреждениями и людьми. Необходимо было перейти от административных рычагов управления образовательными учреждениями к нормативным и экономическим методам, создать отсутствующую до настоящего времени единую систему образовательной статистики и показателей качества образования, сопоставимую с мировой практикой, а также систему мониторинга образования, без чего не может быть качественного управления развитием системы образования.

Важнейшей целью модернизации управления отраслью должно было стать создание системы постоянного обновления образования.

Ближайшей ее целью являлось формирование оптимальной отраслевой модели управления, в которой были бы четко распределены и согласованы компетенция и полномочия, функции и ответственность всех субъектов образовательной политики, прежде всего – образовательных

учреждений и органов местного самоуправления, региональных и федеральных управленческих структур. В связи с приданием общеобразовательным учреждениям статуса государственных и соответствующим перераспределением полномочий регионов и муниципалитетов предстояло разработать адекватную систему управления образованием на этих уровнях, в том числе с учетом опыта деятельности в ряде регионов межмуниципальных управленческих структур.

Необходимо было четко выделить и согласовать государственную и общественную составляющие в деятельности всех управленческих структур в сфере образования, определить компетенцию общественных и экспертных советов, обеспечить гласность и прозрачность обсуждения и принятия управленческих решений.

Одним из перспективных путей формирования новой модели государственно-общественного управления образовательной отраслью могло бы стать воссоздание на качественно новом уровне плодотворного опыта дореволюционной России, где региональный образовательный потенциал различных территорий объединялся в учебные округа. На современном этапе задачи подобных округов, создаваемых в различных организационно-правовых формах, могли бы состоять во взаимообогащении региональным и местным опытом, в повышении эффективности горизонтального образовательного взаимодействия территорий, в концентрации их образовательных, экономических, материально-технических, кадровых, интеллектуальных и прочих ресурсов, в выработке новой системы управленческого мышления и деятельности в образовании – системы сотрудничества и координации. При этом очевидно, что в условиях образовательных округов и вертикальная составляющая управления (именно как управления процессом развития образования) должна стать более действенной и эффективной.

Ориентируясь на тенденции рынков труда, большинство гражданских ведомственных учреждений среднего и высшего профессионального образования перешли к удовлетворению межотраслевых потребностей в кадрах и специалистах. Однако этот позитивный процесс осуществлялся во многом стихийно и не сопровождался адекватными изменениями в системе управления образованием. В результате возникли глубокие структурные диспропорции, в ряде случаев появились образовательные программы недостаточно высокого качества. В целях реализации единой государственной образовательной политики, повышения качества образования и эффективного использования его ресурсов необходимо было осуществить передачу ведомственных гражданских учреждений профессионального образования федерального подчинения в ведение Министерства образования России. При этом было целесообразно предусмотреть возможность участия заинтересованных в управлении передаваемыми учебными заведениями федеральных ведомств и субъектов Федерации в качестве соучредителей.

Предстояло осуществить меры, направленные на развитие образования как открытой и единой государственно-общественной системы, которые обеспечат эффективное распределение ответственности между субъектами образовательной политики, участниками образовательного процесса:

- введение государственных минимальных требований нормативной обеспеченности (методической, кадровой, информационной, материально-технической) учебных заведений, за исполнение которых несут ответственность учредители и несоблюдение которых может служить основанием для прекращения деятельности учебных заведений;
- создание нормативно-правовой базы для обеспечения широкого развития многообразных договорных отношений в сфере образования

(между гражданами и образовательным учреждением; между образовательным учреждением и его учредителями; между соучредителями образовательного учреждения; между образовательными учреждениями и работодателями);

- отработка правовых и экономических механизмов соучредительства и софинансирования образовательных учреждений органами государственной власти федерального и регионального уровня и органами местного самоуправления;

- обязательная публикация ежегодных отчетов образовательных учреждений и органов управления образованием о своей деятельности, в том числе и об использовании бюджетных и внебюджетных средств;

- расширение прав попечительских советов в сфере образовательной и финансово-хозяйственной деятельности, в том числе в привлечении внебюджетных средств и контроле за их использованием;

- поддержка инновационной деятельности образовательных учреждений путем финансирования и софинансирования наиболее значимых образовательных проектов;

- развитие негосударственных образовательных учреждений при одновременном усилении контроля за качеством реализации ими образовательных программ;

- осуществление в системе дошкольного образования постепенного перехода к долевному финансированию дошкольных образовательных учреждений (оплата образовательных услуг за счет государства, расходы на содержание и укрепление материальной базы за счет учредителя, оплата содержания детей в дошкольных образовательных учреждениях за счет родителей, при одновременной адресной социальной поддержке малообеспеченных семей);

- упорядочение форм оплаты дополнительных образовательных услуг (сверх образовательного стандарта) в общем и профессиональном

образовании и контроля за их использованием со стороны попечительских и родительских советов; в тех случаях, когда добровольные родительские взносы компенсируют разницу между реальным и нормативным бюджетным финансированием образовательного процесса, они должны рассматриваться как расходы семьи на образование, вычитаемые из налогооблагаемой базы подоходного налога;

- введение персональных счетов для детей-инвалидов с целью аккумулирования государственных, корпоративных, спонсорских и родительских средств на образование и оздоровление каждого ребенка;

- повышение ответственности образовательного учреждения за невыполнение своих функций, определенных уставом, нормативных условий образовательного процесса, государственного образовательного стандарта.

Система образования является сферой взаимодействия интересов государства и общества, (их институтов и граждан). Каждый из субъектов образовательных правоотношений должен иметь возможность влиять на функционирование и развитие системы образования, но вместе с тем нести свою долю ответственности за создание условий, необходимых для выполнения системой образования своих социальных и образовательных функций.

5.3. Основные направления, этапы и меры реализации образовательной политики

Модернизация образования – это масштабная акция государства, осуществляемая при активном содействии общества. Она должна была привести к достижению нового качества российского образования, которое определялось, прежде всего, его соответствием актуальным и перспективным запросам современной жизни страны.

Планировалось на первом этапе (2001–2003 гг.), что происходит восстановление ответственности государства в сфере образования, государство выступает как инициатор и главная движущая сила реальных изменений в образовании. Государство должно было обеспечить запуск процесса модернизации образовательной отрасли, создавая при этом необходимые условия для широкого участия общества в этом процессе. Модернизация образования разворачивалась и происходила в контексте общего современного процесса реформирования различных сторон российской жизни, в тесном взаимодействии с другими реформами, одновременно являясь для них источником обеспечения необходимого кадрового ресурса.

На этом этапе модернизация образовательной системы была тесно связана с процессом ее стабилизации, с выходом на минимальные необходимые бюджетные нормативы. Государство в первую очередь должно было заняться решением социально значимых проблем.

Основными направлениями и первоочередными мерами образовательной политики данного этапа являлись:

1. Придание муниципальным учреждениям общего образования статуса государственного образовательного учреждения путем передачи их в ведение субъектов Федерации, предусматривая возможность делегирования государственных полномочий в этой сфере на муниципальный уровень, а также:

- осуществление мер по постепенному переходу к долевному финансированию дошкольных образовательных учреждений и передача в ведение субъектов Федерации финансирования и реализации программ дошкольного образования;
- разработка нормативно-правовой базы для соучредительства образовательных учреждений субъектами Федерации и органами местного

самоуправления, в том числе образовательных комплексов «школа – детский сад».

2. Обновление содержания образования и совершенствование механизмов контроля за его качеством:

- принятие государственных стандартов общего образования;
- обновление содержания общего образования, его разгрузка, ориентация на потребности личности и современной жизни страны; экспериментальная отработка нового содержания общего образования;
- введение профильного обучения в старшей ступени общеобразовательной школы;
- формирование и приведение в действие прозрачной и эффективной независимой от органов управления образованием государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования;
- экспериментальную отработку форм единого государственного экзамена и других форм контроля качества образования.

3. Совершенствование структуры и увеличение бюджетного финансирования образования:

- увеличение финансирования образования из федерального бюджета не менее чем на 25% в год в реальном выражении и не менее чем на 10 % из бюджетов территорий;
- выделение и последовательное увеличение доли бюджетных средств, направляемых на развитие образования (приобретение оборудования и информационных ресурсов, повышение квалификации преподавателей, финансирование научных исследований и экспериментальных инновационных площадок). Эти средства должны составлять не менее 15% от объема соответствующего бюджета на уровне профессионального образования и не менее 7,5% - на уровне общего образования;

- поэтапный переход на нормативное финансирование образовательных учреждений. Экспериментальная отработка моделей нормативного финансирования и других организационно-экономических механизмов, обеспечивающих доступность и качество образования, эффективное использование средств, направляемых в образование;

- ликвидация задолженностей государственных и муниципальных образовательных учреждений, накопившихся в результате неисполнения бюджетных обязательств и недофинансирования обязательств по платежам за коммунальные услуги.

4. Усиление социальной направленности системы образования:

- введение государственных минимальных социальных стандартов в образовании;

- принятие чрезвычайных государственных мер по борьбе с беспризорностью, асоциальным поведением детей и молодежи, социальным сиротством;

- обеспечение адресной социальной поддержки обучающихся из малообеспеченных семей, из числа инвалидов, сирот и оставшихся без попечения родителей;

- создание системы государственного образовательного кредитования, субсидирования для расширения возможностей получения детьми из малообеспеченных семей среднего и высшего профессионального образования;

- расширение доступности дошкольного образования, с адресной поддержкой малообеспеченных семей;

- принятие системы мер, направленных на обеспечение равного доступа к качественному образованию;

- разработка и реализация целевой межведомственной программы «Образование и здоровье».

5. Всесторонняя поддержка сельских и поселковых школ, их приоритетная информатизация и обеспечение учебным оборудованием, совершенствование их образовательного процесса и материально-технической базы, оптимизация их сетевой координации на базе образовательно-производственных и социально-культурных комплексов.

6. Структурная и институциональная перестройка профессионального образования, усиление его ориентации на федеральный и местные рынки труда:

- обеспечение приоритетной государственной поддержки ведущих вузов и научных школ, в том числе через создание федеральных научно-образовательных центров; обеспечение интеграции академической, вузовской и отраслевой науки;

- создание многоуровневых и многопрофильных учреждений начального и среднего профессионального образования; развитие системы профессиональных колледжей, выполняющих функции первой ступени высшего образования, как основы профессионального образования в малых городах;

- развитие системы образования взрослых и непрерывного профессионального образования, концентрация переподготовки высвобождающегося и незанятого населения в учреждениях начального и среднего профессионального образования;

- введение системы мер, обеспечивающих реализацию государственных приоритетов в профессиональном образовании (целевой госзаказ, целевые возвратные субсидии);

- создание системы прогнозирования перспективной потребности в квалифицированных кадрах в разрезе профессий и территорий, совершенствование на этой основе формирования государственных заказов учреждениям профессионального образования.

7. Обеспечение экономической самостоятельности и разнообразия форм образовательных учреждений (организаций), ресурсной привлекательности системы образования путем внесения поправок в Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы РФ и другие нормативные акты; налоговое стимулирование юридических лиц и граждан, инвестирующих в образование или оказывающих ему безвозмездную поддержку.

8. Повышение социального статуса, государственной поддержки и профессионального уровня работников образования:

- введение системы оплаты труда работников общеобразовательных учреждений с уровня субъектов Федерации;
- установление минимальной ставки оплаты педагогических работников на уровне не ниже прожиточного минимума;
- введение надбавок, стимулирующих высокие результаты педагогической работы, а также надбавок молодым специалистам и за продолжительность непрерывной работы в образовательных учреждениях;
- отказ от единой тарифной сетки и переход на отраслевую систему оплаты труда работников образования;
- создание отраслевой пенсионной системы работников образования и совершенствование системы пенсионного обеспечения различных категорий педагогических работников;
- предоставление отсрочки от призыва на действительную военную службу молодым специалистам-педагогам на время их работы в учреждениях общего и начального профессионального образования, детских домах и интернатах;
- разработка и принятие федеральной межведомственной программы «Педагогические кадры России»; интенсивная переподготовка педагогических и управленческих кадров за счет средств бюджетов по направлениям модернизации образования.

9. Принципиальное обновление системы научно-методического обеспечения образования:

- разработка и экспериментальная апробация моделей всестороннего реформирования системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров;
- перестройка организации педагогической науки, преодоление ее оторванности от запросов современного общества и передовой образовательной практики, повышение ее роли в поддержке, проектировании, экспертизе образовательных инноваций, в обеспечении непрерывности процессов обновления образования.

10. Приведение нормативно-правовой базы сферы образования в соответствие с задачами ее модернизации.

На втором этапе, в 2004-2005 гг., предстояло в полном масштабе реализовать изложенные ранее меры, в частности те, которые проходили экспериментальную проверку на первом этапе, развернуть новые модели содержания образования, его организации и финансирования. Все это должно было быть основано на детальном анализе регионального опыта и специфики местных условий, и обеспечивать достижение основных задач модернизации образования, в первую очередь – современное качество образования и его реальную доступность для населения.

Планировалось, что проведенные ранее эксперименты позволили более четко определить социальные риски новых форм и выработать соответствующие компенсирующие механизмы. В ходе второго этапа должно быть проведено последовательное расширение ресурсного обеспечения образования, в первую очередь - со стороны бюджетов всех уровней.

Особое значение на этом этапе приобретала разработка механизмов управления инновационными проектами, выстроенными с целью

реализации новых моделей в образовании. Эти модели также должны были разрабатываться и внедряться с учетом региональной специфики.

Вместе с тем, на данном этапе значительно более важную роль в развитии образования должно было играть общество: предприятия, семьи, местное самоуправление, общественные организации. Планировалось, что это должно было обеспечиваться двумя факторами. Во-первых, доходы семей и предприятий (и прямо зависящие от них возможности местных бюджетов) позволили бы существенно увеличить платежеспособный спрос на образование, в первую очередь – профессиональное, и расширить поддержку образовательных организаций, как в форме бюджетного финансирования, так и в виде спонсорской помощи. Во-вторых, формирование прозрачных механизмов управления образованием и образовательными учреждениями должно было сделать возможными и эффективными различные формы общественной поддержки и контроля.

В целом образование должно быть более ориентировано на рынок труда и требования социально-экономического развития страны. Контракты с конечными потребителями частично вытеснили бы форму государственного заказа (особенно в начальном и среднем профессиональном образовании). Это позволило бы снизить темпы роста бюджетного финансирования профессионального образования, доведя их к концу периода до уровня, соответствующего росту ВВП (4-5% в год в реальном выражении). В то же время бюджетное финансирование общего образования из региональных и местных бюджетов должно было сохранить высокие темпы роста до конца десятилетия.

Во второй половине десятилетия, в 2006-2010 гг., общество должно было ощутить первые результаты модернизации образования:

- рост его ресурсообеспеченности в результате эффективного перенаправления сложившихся финансовых потоков (при этом частные средства, поступающие в образование, могут возрасти с 1,3 до 2,5% ВВП);

- повышение качества общего и профессионального образования, выход массовой общеобразовательной школы на уровень современных требований и массовой профессиональной школы на уровень международной конкурентоспособности; на этой основе экспорт образовательных услуг России может составить от 2 до 3 млрд. долл.;

- снижение социальной напряженности в обществе, ликвидация очагов социального неблагополучия в виде детской беспризорности и преступности;

- на основе повышения заработной платы работников образования до конкурентоспособного уровня обеспечение роста социального статуса и улучшение качественного состава педагогического корпуса, в частности, его омоложение;

- повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российской экономики в результате опережающего обновления материально-технической базы начального и среднего профессионального образования, их адаптации к рынкам труда.

Стартовым этапом для реализации всего, что изложено выше, должны были стать уже ближайшие месяцы, в течение которых необходимо было завершить разработку механизмов запуска модернизации образования и обновления образовательной политики в целом.

Доступность, качество и эффективность – ключевые слова образовательной политики России на данном этапе ее социально-экономического развития.

Глава VI. РЕАЛИЗАЦИЯ ПЕРВОГО ЭТАПА МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

6.1. Основные проблемы развития системы образования в 2002-2004 гг.

Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, принятая в 2001 г., основными целями развития образования в России определила повышение его качества, доступности и эффективности. Эти цели, безусловно, сохранили свое значение. Но они должны были быть конкретизированы применительно к текущему этапу развития Российской Федерации. Ставился вопрос как об изменении структуры высшего образования в России, так и о развитии принципиально новых подходов к формированию содержания и оценке.

Реализация Концепции модернизации российского образования на первом этапе позволила к 2004 г.:

- значительно увеличить объемы бюджетного финансирования системы образования;
- активизировать работу по законодательному и нормативно-правовому обеспечению развития системы образования;
- приступить к формированию основ государственно-общественной системы управления образованием;
- расширить академические свободы образовательных учреждений профессионального образования;
- апробировать различные механизмы обеспечения доступности высшего и среднего профессионального образования;
- развернуть проведение широкого круга экспериментов по обновлению содержания и структуры образования, введению новых организационно-экономических механизмов развития данной сферы.

В декабре 2004 г. на заседании Правительства РФ было отмечено, что:

- завершается экспериментальная отработка форм проведения единого государственного экзамена;
- осуществляется поэтапный переход на нормативное финансирование образовательных учреждений;
- развивается деятельность институтов общественного участия в управлении образованием;
- в экспериментальном режиме вводится система профильного обучения на старшей ступени общего образования.

В 2000-2004 гг. наряду с ростом бюджетных расходов на образование росли и расходы из внебюджетных источников. В целом удельный вес в ВВП расходов на образование должен был составить в 2004 г., по предварительной оценке, 4,9% ВВП. По этому показателю Российская Федерация в последние годы находилась на уровне большинства стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Демографическая ситуация

В рассматриваемый период демографический спад в наибольшей степени затронул общеобразовательную школу. Контингенты обучаемых сократились в период 1995-2004гг. на 13,2%, к 2010г. сокращение должно было составить по сравнению с 1995 годом 36,4%. В начальном и среднем профессиональном образовании сокращение общей численности учащихся только началось: по прогнозу к 2010г. число учащихся в образовательных учреждениях НПО должно сократиться на 36%, в образовательных учреждениях СПО - на 26%. В высшем профессиональном образовании до 2006г. прогнозировался рост числа студентов, а затем спад к 2010 г. на 16% по отношению к уровню 2006 года. Складывающаяся ситуация с контингентами обучающихся означала, что в сфере профессионального

образования стало необходимым проведение серьезных структурных преобразований.

Сеть образовательных учреждений

С 1995г. сеть детских дошкольных учреждений и общеобразовательных школ сократилась на 27,2 и 6,9% соответственно. Это сокращение было вызвано, прежде всего, демографическими причинами. Число детей в возрасте 1-6 лет стало расти, кроме того, экономический подъем привел к увеличению женской занятости, в результате этого в ряде регионов России возникла серьезная нехватка мест в детских садах.

В школьном образовании, напротив, ускорилось сокращение контингента учащихся, что сопровождалось хотя и более медленным, но значительным сокращением числа школ.

В системе начального профессионального образования сокращение числа учреждений за рассматриваемый период составило 7,8%, при том, что численность учащихся практически осталась неизменной. Это было связано с тем, что происходила интеграция учреждений НПО и СПО, т.е. оптимизировалась структура подготовки кадров на этих уровнях профессионального образования. Сеть учреждений среднего профессионального образования, после незначительного сокращения в 1996-2001 гг., стала расти: по сравнению с 1995 г. указанный рост составил 0,5%. В этот же период число студентов учебных заведений СПО увеличилось на 29,3%.

По сравнению с 1995 г. число государственных вузов увеличилось на 15%, негосударственных - почти в 2 раза. Но особенно быстро развивалась филиальная сеть высших учебных заведений – к 2005г. она насчитывала 1371 филиал государственных вузов и 326 - негосударственных. Рост числа образовательных учреждений ВПО был вызван беспрецедентным ростом

контингентов высшей школы - в 2,2 раза за период с 1995/96 по 2003/04 учебные годы.

В 2004 г. начался процесс передачи образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов Российской Федерации. До конца года им было передано 2517 образовательных учреждений НПО и 299 - СПО.

К 1 января 2005 года в ведение Федерального агентства по образованию были переданы 570 образовательных учреждений СПО, 77 - дополнительного профессионального образования, 14 - высшего профессионального образования. Полностью процесс передачи планировалось завершить в 2006 г.

Материально-техническая база системы образования

Недофинансирование системы образования привело к тому, что в рассматриваемый период степень износа основных фондов в системе образования превышала 31%. Коэффициент обновления основных фондов (в сопоставимых ценах) составлял 1,2%. В аварийном состоянии находилось 4% государственных и муниципальных школ, 6,9% образовательных учреждений НПО 5,5% - СПО, 5,4% - высшего профессионального образования, капитального ремонта требовало 33,4% школ, 8,4% учебных заведений НПО, 22,7% - СПО, 20,7%- ВПО, 15,8% - ДПО.

Вместе с тем, началось обновление материальной базы и оборудования в образовательных учреждениях всех уровней образования. В 2003 г. расходы федерального бюджета на приобретение оборудования составили 3,5 млрд. руб. Большое значение в обновлении оборудования сыграла программа компьютеризации школ. В 30,7 тыс. сельских школ было поставлено 56,6 тыс. единиц компьютерного оборудования, в 8,8 тыс. городских и поселковых школ - 75 тысяч. В результате в 2004 г. на 100 учащихся общеобразовательных школ пришлось 2,5 компьютера, на 100

студентов вузов 6,3 компьютера. К Интернету в 2004 г. имели доступ 98% вузов.

Наиболее тяжелое положение с учебным и производственным оборудованием сложилось в образовательных учреждениях НПО. Здесь, по данным мониторинга экономики образования, доля оборудования старше 10 лет превышала 35,5%. Это существенно затрудняло подготовку рабочих кадров для современного производства.

Экономика системы образования

В 2004 г. расходы консолидированного бюджета на образование составили 531,2 млрд. рублей.

Из федерального бюджета финансировалось примерно 20% всех расходов на образование. Столько же - из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Основная нагрузка и ответственность за финансирование образовательных учреждений (60% расходов) лежала на местных бюджетах. Из 135,5 тысяч образовательных учреждений всех форм собственности за счет средств местных бюджетов финансировал 129,8 тысяч учреждений (95,7%).

Передача образовательных учреждений НПО и СПО в ведение субъектов Федерации привело к сдвигу структуры расходов на образование, увеличив долю региональных бюджетов и, соответственно, сократив долю федерального бюджета в консолидированном бюджете.

Вместе с тем можно констатировать, что политика выравнивания бюджетных расходов, проводимая Минфином, дала определенные результаты. С учетом региональных коэффициентов, отражающих удорожание стоимости бюджетных услуг в зависимости от природно-климатических и социально-экономических факторов, дифференциация расходов в расчете на одного учащегося в период 2000-2003 гг. снизилась более чем в 2 раза.

Доля расходов на оплату труда в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации ежегодно нарастала. В 2000 - 2002 гг. она составила 40,2, 43,1 и 49,9% соответственно. Дальнейшее увеличение доли заработной платы в структуре расходов на образование могло привести к существенному снижению качества учебного процесса. Длительное недофинансирование учебных расходов, а также затрат на приобретение оборудования, текущий и капитальный ремонты приводили к увеличению риска различных аварий в образовательных учреждениях, к отставанию результатов обучения от современных требований. В то же время уровень заработной платы в образовании оставался одним из самых низких в стране.

Низкая заработная плата и низкий уровень бюджетного финансирования учебных расходов привели к тому, что Россия, несмотря на существенное повышение в последние годы бюджетных расходов на образование, далеко уступала по этим показателям странам ОЭСР, а также странам Центральной и Восточной Европы.

6.2. Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.)

Несмотря на целый ряд позитивных сдвигов, произошедших в системе образования в ходе реализации Концепции модернизации и повышения бюджетных расходов на развитие данной сферы, в целом в образовании сохранялись многочисленные проблемы, которые не позволяли говорить о том, что процесс модернизации данной сферы удовлетворяет общество. Более того, эти проблемы требовали энергичных и неординарных мер для того, чтобы кризисные явления в развитии системы образования были преодолены.

Среди указанных проблем можно выделить следующие:

- недостаточная скоординированность действий по реализации мероприятий Концепции: проводимые эксперименты нередко осуществлялись как самостоятельные и самодостаточные мероприятия;
- отставание по срокам: выполнена одна треть от запланированного на рассматриваемый момент;
- низкая осведомленность работников сферы образования относительно целей и задач модернизации, отсутствие у них мотивации к участию в преобразованиях;
- нерешенность наиболее значимых для педагогического корпуса проблем - вопросов конкурентного уровня заработной платы, пенсионного обеспечения, социального статуса;
- низкое общественное участие в проводимых преобразованиях;
- неразвитость непрерывного профессионального образования как механизма обеспечения текущих и перспективных потребностей динамично развивающегося общества и экономики в профессиональных кадрах необходимой квалификации;
- несоответствие существующих образовательных стандартов современным требованиям;
- снижение качества образования при массовом охвате молодежи высшим профессиональным образованием;
- отсутствие эффективной общественно-государственной системы контроля качества образования, направленной на адекватную и гласную оценку результата работ учебных заведений и педагогов, расширение участия различных социальных и профессиональных групп в развитии образования;

- неэффективность системы финансово-экономических механизмов ресурсного обеспечения образовательной деятельности на всех уровнях образования;
- отсутствие механизмов сосредоточения ресурсов на наиболее приоритетных направлениях развития образования;
- отсутствие содержательной и организационной преемственности между уровнями и ступенями образования;
- недостаточная интеграция образования и науки в высшей школе;
- низкий уровень включенности российского образования в мировое образовательное пространство.

Устойчивое развитие экономики и общества, формирование сильного и эффективного государства возможно было только на основе социальной консолидации, расширения социальной поддержки целей и действий власти. Социальная консолидация являлась необходимым условием для укрепления демократических институтов и последовательного развития гражданского общества. В свою очередь, социальная консолидация и массовая поддержка власти могли быть обеспечены только в том случае, если реальным приоритетом развития государства и экономики станет социально значимая цель — обеспечение благополучия, безопасности и достойной жизни граждан России. При этом необходимо было учитывать, что российское общество крайне неоднородно. Это во многом определяло различие интересов его социальных групп. Сильная социальная политика в сочетании с созданием условий для раскрепощения инициативы наиболее активной части общества должны были обеспечить баланс интересов и социальную консолидацию общества на основе надежных социальных гарантий.

Распоряжением Правительства РФ от 10 июля 2001 г., № 910-р была утверждена Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу, включая реализацию политики в сфере

образования на период до 2004 г. Планировалось, что политика в образовательной сфере на период до 2004 г. должна была строиться исходя из приоритетности развития этой отрасли как неотъемлемого условия модернизации российского общества и обеспечения конкурентоспособности российской экономики.

Процесс модернизации системы образования должен был осуществляться с учетом реально складывающейся экономической ситуации, результатов, полученных в ходе экспериментов и реализации основных мероприятий в этой области в 2000—2001 гг., а также с учетом складывающихся демографических тенденций.

Определяющее значение должна была иметь деятельность по обеспечению равенства доступа к образованию для различных социальных слоев и территориальных групп населения. Правительство Российской Федерации должно было стремиться к установлению социально приемлемого соотношения платных и бесплатных услуг в области образования при сохранении бесплатного и общедоступного общего образования. Социальный заказ на образование не должен был быть только по преимуществу заказом со стороны государства, а представлять во все возрастающей степени и сумму частных интересов семей и организаций.

При этом среди основных задач, стоящих перед системой образования, оставались:

- содействие успешной адаптации молодежи в обществе и на рынке труда;
- противодействие негативным социальным процессам, таким, как распространение алкоголизма, наркомании и криминогенное в молодежной среде, а также борьба с беспризорностью и безнадзорностью несовершеннолетних;

- развитие специального образования для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- создание условий вхождения новых поколений в открытое информационное общество, поддержка повсеместного использования информационных технологий, компьютеризация школ и создание единой информационной среды образования;
- повышение вклада образования в модернизацию экономики, что требует обновления содержания и структуры профессионального обеспечения условий для развития научных школ в фундаментальном и инженерном образовании, в сфере информационных технологий;
- расширение подготовки кадров высшей квалификации.

В целях обновления содержания образования и повышения его качества следует:

1. Устранить перегруженность учебных планов предметами и сведениями, которые не являются фундаментом для новых знаний.
2. Пересмотреть методы обучения, существенное расширение долю тех из них, которые формируют навыки анализа информации, самообучения, увеличение доли открытого образования.
3. Восстановить и укрепить связи профессионального образования с практикой и научными исследованиями.
4. Повысить стандарты и качество преподавания социальных наук и, в первую очередь, экономики, права, основ политической системы, менеджмента, социологии, иностранных языков.
5. Осуществить переход на сопоставимую с мировой практикой систему статистики и показателей качества образования..
6. Расширить участие общества в управлении образованием путем создания:

- попечительских советов, что позволило бы обеспечить приток в образование дополнительных финансовых, материальных, кадровых ресурсов, их эффективное использование и общественный контроль;
 - условий для стимулирования различных форм самоорганизации населения и хозяйствующих субъектов в поддержку образования, фондов поддержки образования (образовательных учреждений, организаций);
 - системы поддержки профессиональных сообществ в сфере образования.
7. Обеспечить полную и последовательную реализацию правового статуса учебного заведения, заложенного в законе об образовании.

Это включает:

- договорные формы отношений с учредителем или частными заказчиками, в том числе с непосредственными получателями образовательных услуг;
- государственное регулирование деятельности учебных заведений через механизмы аккредитации;
- формирование независимой системы аттестации и контроля качества образования.

В период 2002—2004 гг. в области дошкольного образования необходимо было сформировать минимальные государственные требования к данному виду образования. Предполагалось разделить собственно дошкольное образование и содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях на основе гибких программ подготовки к школе, в том числе с индивидуальным графиком их посещения (неполная неделя, неполный день и т.п.).

Стратегическая линия развития системы общего среднего образования состояла в его адаптации к изменившимся социально-

экономическим условиям в части содержания образования, организационно - экономическом механизме деятельности школ, в управлении ими. В этой связи необходимыми условиями являлись личностная ориентированность и индивидуализация образовательного процесса; многообразие образовательных учреждений и вариативность образовательных программ; эффективная поддержка инновационных мероприятий и активное участие общества в развитии образования; усиление социальной и гуманитарной ориентированности общего среднего образования; направленность образовательного процесса на развитие способностей мышления, выработку практических навыков. Необходимо было существенно повысить роль коммуникативных дисциплин, прежде всего информационных технологий, русского и иностранных языков.

В 2002—2004 гг. в области общего среднего образования продолжался широкомасштабный эксперимент по обновлению его содержания. Необходимо было разработать стандарты общего среднего образования, а также требования к уровню подготовки выпускников различных ступеней среднего образования.

Механизмы и варианты осуществления реструктуризации сельской школы включали: создание образовательных центров в сельской местности в различных их вариантах, развитие транспортного обслуживания сельских школ, развитие дистанционного образования (включая Интернет-образование) и соответствующей сети центров дистанционного обучения. Решение о выборе варианта оптимизации сети сельских школ должно было приниматься с учетом местных условий.

На современном этапе увеличилась потребность в специалистах с начальным и средним профессиональным образованием для обеспечения технологической культуры производства, административно-технической

поддержки процессов управления, развития рыночной инфраструктуры, технического, информационного и социального сервиса.

В целях адаптации к спросу на рынках труда и обеспечения вертикальной мобильности учащихся начальной и средней ступеней профессионального образования было необходимым создание условий для:

- интеграции средних специальных учебных заведений с учебными заведениями, реализующими программы начального профессионального образования, профессионального технологического обучения школьников, переподготовки взрослого населения;
- интеграции средних специальных учебных заведений с высшей школой, их включения в состав университетских комплексов (в том числе с сохранением статуса юридического лица);
- оптимизации сети учебных заведений начального профессионального образования, апробирования и внедрения новых моделей финансирования начального профессионального образования.

Основными задачами в области содержания начального и среднего профессионального образования должны были стать:

- актуализация содержания и повышение выпускных стандартов, их ориентация на международный уровень качества, расширение социального партнерства с работодателями, профсоюзами и службами занятости, участие работодателей, инвесторов и экспертов как в формировании стандартов, так и в создании условий для значительного повышения качества профессиональной подготовки выпускников;
- усиление профессиональной составляющей и разработка оптимальной концепции реализации среднего (полного) общего

образования в учебных заведениях начального профессионального образования.

Для обновления структуры высшего профессионального образования, его адаптации к потребностям общества и экономики было предусмотрено создание механизма выявления и трансляции социального заказа на подготовку специалистов данного уровня образования, который должен представлять собой сбалансированную совокупность потребностей населения, организаций и государства. Наряду с этим усиливалась роль государственных приоритетов в профессиональном образовании, в первую очередь в формировании «кадрового заказа» для развития перспективных рынков и технологий. В дальнейшем с учетом итогов эксперимента по введению единого государственного экзамена должен быть определен порядок приема в вузы и соответствующего финансирования по государственным именованным финансовым обязательствам.

Создание университетских комплексов как нового типа учебных заведений предусматривало интеграцию учебных заведений различных уровней образования: формирование ассоциаций и консорциумов, включающих в себя как учебные заведения, так и научно-исследовательские институты, экспериментальные и венчурные предприятия. В рамках комплексов должны быть разработаны сопряженные образовательные программы разных уровней профессионального образования.

Для опережающей подготовки высококвалифицированных специалистов по приоритетным направлениям предусматривалось создание федеральных научно-образовательных центров.

Эффективная модернизация образования предполагала создание федеральной и региональных систем управления качеством образования. Планировалось проведение работ по введению единого государственного

экзамена (ЕГЭ) с целью обеспечения объективности и унификации итоговой аттестации в системе общего образования и вступительных испытаний системы профессионального образования.

Приоритетной сферой государственных интересов являлось создание условий для качественной реализации на основе бюджетного финансирования образовательных программ всех уровней.

Необходимо было обеспечить увеличение средств федерального бюджета, направляемых на нужды образования, а также сформировать механизм финансирования получения гражданами общего среднего образования, который гарантировал бы безусловное выполнение требований государственного стандарта данного уровня образования.

Планировалось осуществить изменение структуры бюджетных расходов на образование, в которой должны быть сформированы три крупных блока:

- 1) обеспечение реализации образовательных программ (текущее финансирование), осуществляемое, главным образом, на нормативно -подушевой основе (по итогам соответствующих экспериментов);
- 2) развитие материально-технической базы образовательных учреждений и организаций, компьютеризация и информатизация образовательного процесса, приобретение учебно-лабораторного и научного оборудования, научной и учебной литературы, разработка современных учебных программ (бюджет инноваций). Распределение указанных средств должно осуществляться в основном на конкурсной основе при условии привлечения софинансирования со стороны бюджетов других уровней и внебюджетных средств;
- 3) адресное финансирование социальных услуг, сопутствующих образовательному процессу.

Особую актуальность приобрело решение проблемы расширения базы финансирования образования за счет стимулирования притока в отрасль средств из внебюджетных источников, включая средства населения, инвесторов и спонсоров.

Планировалось, что будет развита нормативная база образования, предусматривающая увеличение разнообразия организационно-правовых форм государственных образовательных учреждений и организаций, увеличение их хозяйственной самостоятельности. В 2002—2004 гг. в высшем профессиональном образовании должен быть проведен эксперимент по апробации механизма нормативно - подушевого финансирования получения образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (ГИФО).

Предполагалось приступить к введению системы адресного стипендиального обеспечения путем предоставления стипендий студентам из числа детей-сирот, инвалидов, ветеранов боевых действий, а также социальных стипендий для лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, при сохранении и развитии системы академических стипендий, поощряющих успеваемость студентов, их участие в научной работе.

Острой оставалась проблема сиротства. В целях преодоления этого негативного социального явления, обустройства и облегчения социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2002 г. предполагалось принятие решений, направленных на стимулирование передачи указанных категорий детей на воспитание в приемные семьи и детские дома семейного типа.

Предполагалось разработать и приступить к реализации комплекса мер социальной поддержки работников системы образования, включая совершенствование системы оплаты.

6.3. Приоритетные направления государственной политики в сфере образования и меры по их реализации

На рассматриваемом этапе модернизации российского образования приоритетными направлениями государственной политики образования должны были стать:

- развитие современной системы непрерывного профессионального образования;
- повышение качества профессионального образования;
- обеспечение доступности качественного общего образования;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования.

Это обеспечивало бы дальнейшую реализацию задач Концепции модернизации российского образования, решение стоящих перед системой образования проблем.

6.4. Механизмы реализации приоритетных направлений развития системы образования

Эффективная реализация приоритетных направлений развития системы образования обеспечивалась решением следующих задач.

1. Для развития современной системы *непрерывного профессионального образования* необходимо было:

- создание условий для расширения числа организаций, предоставляющих образовательные услуги в области профессионального образования и подготовки кадров;
- создание условий для распространения общественно-профессиональных механизмов аттестации и аккредитации образовательных программ;
- создание условий для повышения роли общественных институтов в управлении образованием;

- формирование общенациональной системы оценки качества образования, получаемого гражданином, и реализуемых образовательных программ;
- создание условий для обеспечения образовательной мобильности обучающихся.

2. Для повышения *качества профессионального образования*:

- переход к двухуровневому высшему образованию;
- реструктурирование системы начального и среднего профессионального образования;
- создание условий для инновационного развития системы профессионального образования, интеграции образовательной, научной и практической деятельности.

3. Для повышения *доступности качественного общего образования*:

- переход к отраслевой системе оплаты труда работников образования, в том числе с использованием механизмов снижения недельной нагрузки учащихся и повышения заработной платы учителей;
- создание механизмов осуществления социальной адресной поддержки обучающихся с расширением доступности дополнительного образования;
- переход к профильному обучению в старших классах как способу удовлетворения индивидуальных образовательных запросов учащихся;
- изменение структуры стандарта общего образования, путем включения в нее требований к уровню подготовки выпускников, условий осуществления образовательной деятельности, примерного базисного учебного плана.

4. Для повышения *инвестиционной привлекательности сферы образования* необходимо:

- создание условий для повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений путем увеличения разнообразия организационно-правовых форм образовательных организаций;
- создание условий для снижения инвестиционных рисков вложений в образовательную сферу путем развития общественных институтов управления образованием;
- обеспечение большей прозрачности для учредителей процессов финансово-хозяйственного управления образовательными учреждениями;
- создание условий для повышения качества управления образовательными учреждениями.

Глава VII. СОВРЕМЕННАЯ СТРАТЕГИЯ РФ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

7.1. Приоритеты образования как вклад в социально-экономическое развитие страны

За период (2001-2003 гг.) реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года произошел ряд позитивных изменений:

- завершена экспериментальная отработка форм проведения единого государственного экзамена;
- осуществлен поэтапный переход на нормативное финансирование образовательных учреждений;
- получило развитие деятельность институтов общественного участия в управлении образованием;
- в экспериментальном режиме введена система профильного обучения на старшей ступени общего образования;
- практически ликвидирована задолженность государственных и муниципальных образовательных учреждений, накопившаяся в результате неисполнения бюджетных обязательств и недофинансирования обязательств по платежам за коммунальные услуги.

Вместе с тем, на текущий момент к системе образования Российской Федерации предъявлялись следующие внешние вызовы:

- Современный уровень развития рыночной экономики предполагает иное качество образования. В условиях решения задачи удвоения ВВП необходимо готовить специалистов не столько к индустриальному обществу, сколько к обществу экономики, построенной на знаниях. Это самым существенным образом модифицирует и содержание образования, и действующие институты образовательной деятельности.

- Образовательная деятельность в условиях современной рыночной экономики должна принципиально измениться. Предприятиями, бизнес - структурами в целом, создаются свои образовательные институты. Государственная система образования становится все менее эффективной, теряя связь с рынком труда.
- Геополитические интересы Российской Федерации связаны с удержанием целостности государства. Россия активно заселяется мигрантами из других стран, внутри страны также идут миграционные процессы. Это ставит перед государством задачу сохранения идентичности. Решение данной задачи не может быть осуществлено без определенного рода образовательной деятельности, скоординированной в условиях федеративного государства.
- Глобальный вызов российской системе образования связан с созданием мирового рынка образовательных услуг. Системы образования других стран активно формируют спрос на свое образование и предъявляют его в России. Система образования России лишь только начинает входить в мировой рынок предоставления образовательных услуг.

В настоящее время образование должно быть осмыслено не как затратная отрасль, а как инвестиционная сфера, прямо или косвенно оказывающая влияние на социально-экономическое развитие страны. В связи с этим на нынешнем этапе модернизации образования ключевой проблемой становится проблема становления институциональных механизмов, обеспечивающих связь человеческого капитала с благосостоянием граждан страны. Отсутствие таких механизмов приводит к тому, что система образования воспроизводит иждивенческое отношение граждан к государству, не формирует, а порой сдерживает активность личности на рынке труда. Такая ситуация все более усиливает

противоречие между стремлением к социальному благополучию в гражданской среде и отсутствием прозрачных легитимных «правил игры», позволяющих достигать этого благополучия каждому гражданину страны. Образование, которое не сказывается на благополучии граждан, общества и государства, не может считаться качественным.

Следующие проблемы являются следствием ключевой проблемы. Помимо механизмов обеспечения качественного образования и его доступности, необходима институциональная перестройка системы образования, обеспечивающая наиболее эффективное влияние образования на рынок труда. Экономика завтрашнего дня - инновационная экономика знаний, инвестиционных проектов и наукоемких технологий. Таким образом, следующая проблема - это усиливающийся разрыв между содержанием образования, образовательными технологиями, всей структурой и инфраструктурой образовательной сферы и потребностями новой экономики. При этом необходимым и важным является создание механизмов, ориентированных не только на внутренние социальные и экономические потребности страны, но и на конкурентоспособность России на мировом рынке труда.

Ориентация образования на рыночную экономику не означает отказ государства от ответственности за сферу образования. В связи с тем, что идут процессы разграничения ответственности разных уровней власти, возникает проблема нового обозначения роли государственного и, в целом, управленческого регулирования в сфере образования. Влияние государства должно предполагать прозрачные правила осуществления государственных инвестиций в сферу образования, государственное решение наиболее фундаментальных, общенациональных задач (вопросов гражданского образования, кадрового обеспечения крупных приоритетных отраслей промышленности, национальной безопасности, подготовки кадров для бюджетной сферы, социальной стабильности и пр.).

Таким образом, в соответствии с выделенной проблематикой, современная стратегия направлена на удовлетворение наиболее актуальных потребностей граждан, общества и решение социально-экономических задач развития страны. В процессе ее реализации предстоит создать механизмы, обеспечивающие связь качественного образования и социального благополучия населения страны, направленные на удовлетворение потребностей экономики, ясно обозначающие роль и ответственность государства за современное качественное образование. Главным образом предстоит создать такие механизмы обеспечения образовательной деятельности, которые смогут превратить образование в полноценный социальный институт, являющийся основой благосостояния граждан страны, социальной мобильности и снижения социально-экономической дифференциации в обществе.

Таким образом, на основе заявленной проблематики выделяются следующие два направления решения проблем:

- создание механизмов удовлетворения текущих и перспективных образовательных потребностей общественных и экономических институтов, создание условий для развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, непрерывного образования;
- создание прозрачных механизмов государственной ответственности и государственного регулирования в сфере образования, модернизация системы управления образованием, адекватная образовательным потребностям граждан и общим тенденциям социально-экономического развития страны.

Указанные направления решения проблем не являются краткосрочными направлениями действий, но отвечают заявленной проблематике и позволяют поставить ряд задач, обозначить показатели их решения, сформировать перечень необходимых мероприятий.

Общая организационная логика реализации приоритетных направлений следующая: разработать модели, провести их пилотную апробацию, распространить результаты на конкурсной основе в регионах Российской Федерации.

7.2. Ключевые и сопутствующие меры по решению проблем

Исходя из обозначенной выше проблематики, можно сформулировать следующие ключевые меры, направленные на ее разрешение:

1. Общеобразовательная школа

Структура общего образования должна быть приведена в соответствие с мировой практикой 12-летней организации общего образования:

- 1 год - предшкольная ступень, игровая деятельность в детском саду (в редких случаях и особенно в сельской местности, в дошкольных группах при общеобразовательных учреждениях). Предшкольная ступень реализуется с 5-6 лет.
- 4 года - начальная школа;
- 5 лет - основанная школа;
- 2 года - старшая (в том числе профильная) школа;

Или иная допустимая модель: 2 + 4+ 4+ 2.

Государство должно изменить механизм оплаты труда учителей. Одна из мер предполагает увеличение стоимости оплаты часа учительского труда (нормы часов за ставку заработной платы). Государство при этом берет на себя обязательство финансировать в полном объеме федеральный компонент базисного учебного плана (75% базисного учебного плана). Такая мера может вызвать усиление дифференциации образовательных учреждений: в одних школах сохранится школьный и региональный компонент за счет оплаты родителей, в других - нет. Для минимизации данного риска следует создавать фонды поддержки определенных категорий образовательных учреждений и организаций (малокомплектных

школ, инновационных школ, образовательных учреждений для детей с особыми нуждами и пр.).

2. Создание национальной тестовой системы

Планировалось ввести Единый государственный экзамен на постоянной основе. Помимо него следовало предусмотреть другие альтернативные формы итоговой аттестации учащихся. Так, например, выпускники школ, не собирающиеся поступать в вузы, должны иметь возможность сдать выпускной экзамен в школе и получить соответствующее свидетельство. При поступлении в вузы также учитывались бы результаты олимпиад.

Оказались необходимыми специальные институты, проводящие ЕГЭ - как часть Национальной тестовой системы (НТС). В НТС должны войти некоммерческие организации, на конкурсной основе выигрывавшие государственный заказ на приемку экзаменов и сертификацию образовательного потенциала населения. Такие структуры должны организовывать проведение ЕГЭ (в перспективе будет разрешено сдавать ЕГЭ несколько раз), экзамены в магистратуру.

3. Финансирование

Планировалось, что по итогам ЕГЭ после проведения эксперимента будет рассчитываться объем Государственных именных финансовых обязательств выпускников (из общего расчета, что половина выпускников получают ГИФО). ГИФО должен рассчитываться по общему рейтингу выпускников после подведения общих итогов по ЕГЭ. Необходимо было также отработать разные модели ГИФО: как состоящие из нескольких категорий (например, три категории ГИФО: 1-й уровень - 45 тыс. руб., 2-ой уровень - 35 тыс. руб., 3-ий уровень - 25 тыс. рублей в год); так и модель, когда часть выпускников получает ГИФО, а другая часть - нет.

По наиболее дефицитным для государства специальностям должна быть введена система Государственных возвратных субсидий, предполагающая

выделение средств на учебу и последующее требование работы по специальности. Предусматривалась также возможность возврата затраченных на обучение средств (при поступлении на работу не по специальности).

Следовало найти поддержку инициативы банков по предоставлению образовательных кредитов, отработать необходимое нормативное правовое обеспечение.

В общеобразовательных учреждениях должен быть завершен переход на нормативное подушевое финансирование.

4. Высшее образование

Предусматривается введение финансируемой государством системы бакалавриата (4 года), утверждается стандарт бакалавриата по всем направлениям и в рамках одного из 3-х типов подготовки бакалавров: технического, общего, академического.

Планируется, что будет введен новый стандарт магистратуры, как правило, финансируемой государством, а также по системе образовательного кредитования гражданами, организациями, предприятиями и бизнес-структурами. Предусматривается осуществление нескольких типов магистерской подготовки: инженерной, управленческой, исследовательской.

5. Новые организационно-правовые формы учебных заведений

В целях большей эффективности деятельности учебных заведений предусматривались три типа организаций:

- бюджетные учреждения;
- автономные учреждения;
- государственные, муниципальные автономные некоммерческие организации.

6. Непрерывное профессиональное образование

Профессиональная подготовка в учреждениях НПО и СПО главным образом должна быть преобразована в набор модульных курсов, по совокупности освоения которых выдается диплом о специальности.

Следует подчеркнуть значимость учреждений НПО с точки зрения повышения квалификации и переподготовки мигрантов, приезжающих в Россию из стран Средней Азии, государств-участников СНГ, Китая и др.

Учреждения СПО при этом могут быть преобразованы в учреждения, реализующие программы бакалавриата как путем присоединения к вузам, так и путем создания на их базе новых образовательных организаций.

Такая система потребует введения механизмов общественно-профессиональной аккредитации. Предстоит вовлечь работодателей в оценку образовательных программ, модулей профессиональной подготовки. Следует создать общественно-профессиональные институты аккредитации образовательных программ профессионального образования.

Предстоит также исследовать и убрать административные барьеры, мешающие работодателям создавать учебные заведения, консультационные, рекрутинговые, хед-хантерские, коучинговые и иные фирмы и организации, в той или иной степени ведущие образовательную деятельность.

7. Кадровая политика и менеджмент в системе образования

Представляется необходимым переподготовить и создать иные институциональные условия деятельности среднего менеджерского звена в системе образования. В первую очередь это касается директоров школ и руководителей вузов. Оплата труда директоров школ должна осуществляться на контрактной основе (как вариант - придание им статуса муниципальных служащих). Повышение квалификации

директоров школ должно осуществляться на базе продвинутых площадок - наиболее успешных образовательных учреждений.

В вузах необходимо развести позиции управления научно-образовательной и хозяйственно-экономической деятельностью.

Предполагалось развитие институтов общественного участия в образовательной деятельности на разных уровнях образования (школьные, вузовские и территориальные попечительские советы и иные организации).

Существенно необходимым явилось обновление существующего перечня профессиональных позиций в системе образования, придание легитимности таких позиций как тьютор, координатор сетевых образовательных программ и пр.

9. Аспирантура

Следует содействовать распространению в системе образования России практики присвоения ученых степеней PhD, сохраняя традиционную для России ученую степень доктора наук.

Необходимо также выделить группу **сопутствующих мер**, которые не являются ключевыми, но, тем не менее, во многом дополняют указанный выше перечень до целостного набора системных изменений в образовании. Они носят инфраструктурный характер и во многом обеспечивают успешную реализацию обозначенных выше ключевых мер. К их числу следует отнести:

- 1) Комплекс мер по информатизации образования.
- 2) Разработку механизмов и форм публичной отчетности о деятельности образовательных учреждений (организаций).
- 3) Разработку механизма рейтингования образовательных учреждений профессионального образования различных типов с участием работодателей, общественности.

- 4) Разработку процедур участия работодателей в государственной аттестации образовательных учреждений
- 5) Создание институциональных механизмов совершенствования системы оказания образовательных услуг на территории России для молодежи, в первую очередь из государств СНГ, стран Балтии, Китая.
- 6) Реформирование системы педагогических вузов: создание системы педагогических училищ и осуществление педагогической университетской подготовки.
- 7) Разработку и апробацию новой системы оплаты труда учителей общеобразовательных учреждений.
- 8) Разработку гибкой системы оплаты труда педагогов на основе расчетной формулы от ВВП.
- 9) Введение государственных минимальных социальных стандартов в образовании.
- 10) Введение прозрачной системы образовательного мониторинга и статистики в сфере образования, включая возможность рейтингования региональных систем образования.

7.3. Решаемые задачи, показатели их достижения и их мероприятия

В логике сформулированных направлений рассмотрим задачи, показатели их достижения и планируемые мероприятия. Принципиально важным является обозначение двух типов показателей выполнения задач.

Первый тип свидетельствует о том, что планируемые изменения (новые механизмы) действительно происходят (появляются) в сфере образования (ведомственные показатели).

Второй тип показателей подтверждает изменения в социально-экономической действительности, вклад в развитие которой обеспечивается настоящей стратегией (социальные показатели).

При этом здесь мы не приводим полный набор всех необходимых показателей, так как формулировка ряда показателей нуждается в уточнении. В перспективе можно перейти к следующим типам показателей:

- внутриведомственные;
- показатели реализуемости;
- показатели социально-экономических эффектов.

Можно выделить два вида стратегических **направлений**:

- 1) Обновление структуры образования в направлении создания механизмов удовлетворения текущих и перспективных образовательных потребностей общественных и экономических институтов, создание условий для развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, непрерывного образования.
- 2) Создание прозрачных механизмов государственной ответственности и государственного регулирования в сфере образования, модернизация системы управления образованием, адекватная образовательным потребностям граждан и общим тенденциям социально-экономического развития страны.

В рамках каждого **направления** решаются свои специфические **задачи** на основе (1) ведомственных и (2) социальных показателей, предлагаются (3) мероприятия для выполнения задачи.

Рассмотрим комплекс задач, показателей и мероприятий в каждом из указанных выше направлений.

Направление 1

«Обновление структуры образования в направлении создания механизмов удовлетворения текущих и перспективных образовательных потребностей общественных и экономических институтов, создание условий для развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, непрерывного образования».

Задача 1.1 *Разработка и реализация моделей структурной организации системы образования, позволяющих сократить резкие разрывы в дифференциации функционирования образовательных учреждений (организаций).*

(1) Ведомственные показатели:

- количество регионов, реализующих установленные модели структурной организации системы образования, позволяющие сократить резкие разрывы в бюджетной дифференциации функционирования образовательных учреждений (организаций);

- охват детей дошкольными образовательными учреждениями (отношение численности детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения, к численности детей в возрасте 1-6 лет, скорректированной на численность детей 6 лет, обучающихся в школе);

- охват детей программами начального и основного общего образования (отношение численности учащихся в 1-9 классах общеобразовательных учреждений к общей численности детей в возрасте 7-15 лет);

- охват молодежи программами начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования (отношение численности студентов (учащихся) учреждений начального, среднего, высшего профессионального образования, аспирантов, докторантов к общей численности населения в возрасте 15-34 лет);

- число персональных компьютеров на 100 учащихся общеобразовательных школ;
- число Интернет-часов в образовательных учреждениях, приходящихся на одного учащегося в неделю;
- число созданных образовательных электронных изданий (разработанных, в том числе, по заказу Минобрнауки России);
- число разработанных методических пособий, рекомендаций, программ, спецкурсов для дистанционно-методической поддержки повышения квалификации и переподготовки кадров.

(2) Социальные показатели:

- снижение уровня безработицы в сельской местности;
- увеличение числа пользователей информационно-коммуникативными технологиями.

(3) Мероприятия:

- создание региональных, субрегиональных и муниципальных ресурсных центров разного типа, их сетевое взаимодействие;
- разработка и реализация различных схем подвоза учащихся к базовым школам и социокультурным комплексам;
- отработка моделей функционирования образовательных округов, межмуниципальных образовательных ассоциаций;
- разработка моделей вариативных форм функционирования дошкольных образовательных учреждений, в том числе работы в режиме групп кратковременного пребывания, выходного дня и т.д.
- разработка программ для подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров дошкольных учреждений и учителей начальных классов для работы в новых условиях;
- разработка методических пособий, рекомендаций, программ, спецкурсов для дистанционно-методической поддержки повышения

квалификации и переподготовки педагогических и управленческих кадров системы образования;

- создание базовых организаций для апробации разработанной инструментальной компьютерной среды, их сетевого взаимодействия;

- увеличение модификаций единой среды в Интернет для поддержки одаренных детей средствами инструментальной компьютерной среды в области олимпиад по информатике и информационным технологиям;

- разработка образовательных электронных изданий (в том числе по заказу Минобрнауки России);

- обеспечение условий для подключения к сети Интернет всех средних школ и учреждений специального образования для детей с ограниченными возможностями здоровья;

- развитие, оптимизация и модернизация управления системой федеральных образовательных порталов.

Задача 1.2. *Приведение структуры и продолжительности подготовки кадров на разных уровнях профессионального образования в соответствие с текущими потребностями рынка труда и перспективами развития экономики.*

(1) Ведомственные показатели:

- удельный вес учреждений высшего профессионального образования, перешедших на двухуровневую систему образования (бакалавриат и магистратура), в их общем числе;

- удельный вес ВУЗов, использующих модульно-рейтинговую систему оценки качества;

- удельный вес нетрудоустроенных выпускников очной формы обучения государственных и муниципальных учреждений профессионального образования (без учета самостоятельно трудоустроившихся, продолживших обучение на следующем уровне по

очной форме, а также призванных в ряды Вооруженных Сил) в общей численности выпускников по уровням профессионального образования;

- структура подготовки кадров в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования всех форм собственности (удельный вес в общей численности выпускников): начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование;

- удельный вес обучающихся в учреждениях профессионального образования по договорам с организациями и предприятиями.

(2) Социальные показатели:

- удельный вес безработных в общей численности выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования;

- средний месячный объем заработной платы выпускника вуза, обучавшегося по образовательным программам бакалавриата и/или магистратуры;

- индекс человеческого развития.

(3) Мероприятия:

- перевод учреждений высшего профессионального образования на двухуровневую систему образования (бакалавриат и магистратура);

- разработка и внедрение системы зачетных единиц, переход к модульной организации образовательного процесса;

- формирование прогноза потребностей в специалистах и рабочих кадрах на 2005-2013 гг.;

- разработка комплексных мероприятий по оптимизации сети профессиональных учебных заведений, в том числе по интеграции учреждений начального и среднего профессионального образования, передаче учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов Российской Федерации;

- разработка комплекса мероприятий по оптимизации структуры подготовки рабочих кадров и специалистов в системе профессионального образования (оптимизация перечня профессий и специальностей);

- создание сети исследовательских университетов на конкурсной основе;

- создание на базе учреждений начального и среднего профессионального образования интегрированных структур, имеющих право реализовывать разнообразные программы подготовки (в том числе программы бакалаврского уровня);

- создание университетских комплексов, учебно-практических, научно-образовательных и учебно-производственных комплексов. Расширение практики вхождения в состав университетских комплексов учреждений среднего профессионального образования.

Задача 1.3. *Развитие непрерывного профессионального образования как способ обеспечения текущих и перспективных социально-экономических потребностей в профессиональных кадрах необходимой квалификации.*

(1) Ведомственные показатели:

- удельный вес занятого населения, прошедшего повышение квалификации и (или) переподготовку кадров в возрасте 25 - 55 лет (в среднем не реже 1 раза в 7 лет), в общей численности занятого в экономике населения данной возрастной группы;

- количество организаций, оказывающих услуги по программам дополнительного профессионального образования;

- число преемственных образовательных программ разных уровней профессионального образования (начального, среднего и высшего профессионального образования).

- увеличение числа предприятий малого и среднего бизнеса (в том числе предприятий, созданных гражданами в возрасте до 35 лет).

(2) Социальные показатели:

- удельный вес самозанятого населения в возрастной группе 25-55 лет;

- объем средств, затрачиваемых предприятиями на повышение квалификации персонала.

(3) Мероприятия:

- создание правовых и организационных механизмов развития негосударственного сектора образования в сфере непрерывного профессионального образования;

- создание правовых и организационных механизмов развития и распространения общественно-профессиональных механизмов аттестации образовательных программ;

- создание системы мониторинга и прогнозирования потребностей рынка труда с целью обеспечения связи подготовки кадров с задачами развития экономики и социальной сферы;

- разработка преемственных профессиональных образовательных программ разного уровня;

- расширение перечня организаций, реализующих образовательные программы дополнительного профессионального образования (лицензия);

- создание Центров оценки и сертификации для обеспечения институционального оформления различных форм неформального образования.

Задача 1.4. *Интеграция в мировое образовательное пространство, повышение конкурентоспособности российского образования на международном рынке образовательных услуг.*

(1) Ведомственные показатели:

- удельный вес иностранных студентов (включая страны СНГ) в общей численности студентов государственных и муниципальных высших учебных заведений;

- численность учащихся / студентов, обучающихся по российским образовательным программам, реализуемым за рубежом;

- число учебных заведений, участвующих в программах международного сотрудничества.

(2) Социальные показатели:

- объемы торговых оборотов с зарубежными странами;

- число совместных предприятий с зарубежными странами.

(3) Мероприятия:

- Совершенствование системы оказания образовательных услуг на территории России для молодежи, в первую очередь из государств СНГ и стран Балтии;

- содействие экспорту образовательных услуг посредством создания представительств, центров международного сотрудничества в области образования, центров по изучению русского языка, филиалов российских образовательных учреждений за рубежом, практики сетевых образовательных программ;

- продвижение российских образовательных программ, учебных и учебно - методических пособий на территории СНГ и укрепление статуса русского языка;

- реализация совместных образовательных проектов и обмен учебно-методическими материалами;

- развитие практики аккредитации российских вузов зарубежными аккредитационными агентствами.

Направление 2

«Создание прозрачных механизмов государственной ответственности и государственного регулирования в сфере образования, модернизация системы управления образованием, адекватная образовательным потребностям граждан и общим тенденциям социально-экономического развития страны».

Задача 2.1. *Модернизация системы мер адресной социальной поддержки и стипендиального обеспечения обучающихся в учреждениях профессионального образования.*

(1) Ведомственные показатели:

- удельный вес лиц с ограниченными возможностями здоровья в возрасте от 15 до 34 лет, обучающихся в учреждениях профессионального образования, от общей численности данной возрастной группы;

- численность лиц особых категорий (военные, дети, сироты и др.), прошедших обучение на подготовительных отделениях вузов.

(2) Социальные показатели:

- удельный вес нетрудоустроенных маргинальных слоев населения, нуждающихся в социальной поддержке.

(3) Мероприятия:

- разработка мер адресной социальной поддержки обучающихся в учреждениях профессионального образования, включая их стипендиальное обеспечение;

- введение стипендиального обеспечения лиц особых категорий (отслуживших не менее 3-х лет по контракту, детей-сирот и т.д.), обучающихся на подготовительных отделениях образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

- разработка мер по повышению эффективности работы общежитий образовательных учреждений профессионального образования.

Задача 2.2. *Повышение статуса и профессионализма педагогических кадров путем разработки и введения новой системы оплаты труда, совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации.*

(1) Ведомственные показатели:

- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в дневных общеобразовательных учреждениях в % к заработной плате в экономике;

- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в высших учебных заведениях в % к заработной плате в экономике.

(2) Социальные показатели:

Уровень заработной платы педагогов по сравнению со средним уровнем заработной платы родителей учащихся общеобразовательных учреждений.

(3) Мероприятия:

- реформирование системы педагогических вузов: училища и университетская подготовка;

- разработка и апробация новой системы оплаты труда учителей общеобразовательных учреждений;

- создание сети базовых образовательных учреждений для организации стажировок педагогических и управленческих кадров;

- разработка и реализация программ повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров, обеспечивающих переход на новые образовательные стандарты и соответствующие образовательные технологии;

- развитие практики создания и реализации совместных проектов образования и бизнеса;

- разработка гибкой системы оплаты труда педагогов на основе расчетной формулы от ВВП;

- распространение практики деятельности университетских комплексов, в деятельности которых принимают участие учреждения общего образования.

Задача 2.3. *Обозначение и обеспечение реализации государственных интересов в общем и профессиональном образовании.*

(1) Ведомственные показатели:

- удельный вес профессиональных образовательных стандартов нового поколения в начальном и среднем профессиональном образовании, разработанных с участием общественных объединений работодателей;

- результаты международных обследований качества образования (PISA) (коэффициент дифференциации учащихся, сокращение разрыва между «сильными» и «слабыми»);

- число магистерских образовательных программ в военных вузах, обучение студентов по которым возможно после завершения учебы по программам бакалавриата в гражданских вузах;

- степень изношенности основных фондов в системе образования;

- удельный вес студентов высшего профессионального образования, обучающихся в рамках государственного задания для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

(2) Социальные показатели:

- средний уровень заработной платы работников государственных учреждений, предприятий и организаций.

(3) Мероприятия:

- разработка государственных образовательных стандартов общего образования, включающих в себя условия осуществления образовательной деятельности, структуру учебного плана, перечень примерных образовательных программ;

-разработка государственных стандартов высшего профессионального образования с учетом достижений отечественного образования и перехода на двухуровневую систему высшего образования (интеграция в Болонский процесс);

- введение государственных минимальных социальных стандартов в образовании.

- введение прозрачной системы образовательного мониторинга и статистики в сфере образования;

- разработка государственно-общественного порядка формирования государственного задания (контрольных цифр приема) на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием.

- переход к подготовке в бакалавриате гражданских вузов специалистов для армии с дальнейшим их обучением в магистратуре военных вузов, в том числе разработка соответствующих магистерских программ в военных вузах для лиц, окончивших бакалавриат в гражданских вузах;

-осуществление адресных инвестиционных проектов в сфере образования (капитальное строительство и ремонт для особо важных объектов).

Задача 2.4. *Создание системы новых финансово-экономических механизмов ресурсного обеспечения образовательных учреждений (организаций) различных уровней образования.*

(1) Ведомственные показатели:

- расходы на образование из всех источников в % к ВВП;
- бюджетные расходы на образование в расчете на 1 обучающегося по уровням образования (дошкольное образование, общее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование);

- удельный вес расходов на образование в расходах консолидированного бюджета;
- отношение общего количества преподавателей к количеству учащихся;
- численность созданных автономных учреждений (АУ) и Государственных автономных некоммерческих организаций (ГАНО).

(2) Социальные показатели:

- уменьшение затрат на образование у низкооплачиваемых категорий населения и увеличение у высокооплачиваемых.

(3) Мероприятия:

- разработка новых механизмов финансирования АУ и ГАНО, проведение соответствующего эксперимента;
- разработка нормативно-правовой базы, обеспечивающей экономическую самостоятельность образовательных организаций;
- создание организационных и экономических условий перехода части государственных и муниципальных образовательных учреждений в статус автономных учреждений и государственных автономных некоммерческих организаций;
- постепенный переход на нормативное подушевое финансирование на всех уровнях образования, включая проведение экспериментов по переходу на финансирование отдельных вузов с использованием государственных именных финансовых обязательств и по переходу на нормативное подушевое финансирование учреждений общего и дополнительного образования детей;
- создание правовых и организационно-экономических условий для развития образовательного кредитования.

Задача 2.5. *Развитие институтов общественного участия в образовательной деятельности.*

(1) Ведомственные показатели:

- количество созданных попечительских советов, союзов и иных институтов участия общества в управлении образованием;
- объем привлеченных внебюджетных средств на нужды образовательных учреждений (организаций).

(2) Социальные показатели:

- увеличение в России общего количества некоммерческих организаций.

(3) Мероприятия:

- отработка пилотных моделей функционирования управляющих советов в общеобразовательных учреждениях;
- развитие попечительской деятельности в системе профессионального образования;
- создание институтов общественного участия в управлении образованием на муниципальном и региональном уровне;
- реализация сетевых образовательных программ подготовки общественных управляющих и их консультантов;
- поддержка развития инфраструктуры общественного участия в образовательной деятельности (газет, журналов, интернет-сайтов, брошюр и пр.).

Задача 2.6. *Формирование государственно-общественной системы управления качеством образования, направленной на адекватную и гласную оценку результата работ образовательных учреждений и организаций (лицензирование, аттестацию, аккредитацию, публичную отчетность о деятельности образовательных учреждений).*

(1) Ведомственные показатели:

- число регионов, участвующих в ЕГЭ;
- число образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования, участвующих в реализации моделей единой системы приема в вузы по результатам ЕГЭ;
- число разработанных контрольно-измерительных материалов и тестовых заданий;
- удельный вес образовательных учреждений, осуществляющих публичную отчетность о своей деятельности;
- число независимых территориальных аккредитационных агентств;
- число центров доступа федеральной системы единого конкурсного приема в вузы по результатам ЕГЭ;
- число территорий (муниципалитетов), использующих государственно-общественные рейтинговые системы оценки деятельности образовательных учреждений;
- удельный вес количества выпускников учреждений начального профессионального образования, получивших повышенный разряд.

(2) Социальные показатели:

- удельный вес сельских школьников, поступивших в вузы, в общей численности абитуриентов;
- общее число судебных исков, рассматриваемых по вопросам образования.

(3) Мероприятия:

- разработка и внедрение единой методологии осуществления надзорных функций в сфере образования, механизмов их реализации;
- разработка механизма рейтингования образовательных учреждений профессионального образования различных типов с участием работодателей, общественности;

- разработка и внедрение независимых (в том числе и негосударственных) общенациональных систем оценки знаний и компетенций;

- поэтапное введение в 2006-2008 гг. ЕГЭ на территории Российской Федерации, совершенствование системы контрольно-измерительных материалов;

- создание региональных центров обработки информации при проведении ЕГЭ;

- создание федеральной системы единого конкурсного приема в вузы по результатам ЕГЭ и центров доступа к указанной системе;

- разработка процедур участия работодателей в государственно-общественной аттестации образовательных учреждений;

- внесение изменений в процедуры лицензирования образовательной деятельности, аттестации и аккредитации образовательных программ и образовательных учреждений (организаций);

- разработка механизмов и форм публичной отчетности о деятельности образовательных учреждений (организаций).

7.4. Механизмы решения задач

Достижение указанных выше задач обеспечивается бюджетным финансированием и реализацией положений Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., а также Федеральной программы развития образования.

Сформулированные задачи рассчитаны на период с 2004 по 2008 гг. Вместе с тем, это не означает, что в указанный срок они исчерпывающим образом будут решены. Планировалось создать некую «критическую массу» институциональных изменений, которые в последующие годы будут происходить естественным образом без большого объема государственных инвестиций.

Следует отметить значимость развития механизмов преемственной реализации федеральной и региональной образовательной политики. В процессе решения сформулированных задач предстоит отработать прозрачные механизмы реализации федеральных целевых программ: начиная от разработки пилотных моделей, их апробации, поддержки инновационных моделей и заканчивая распространением результатов в регионах на условиях конкурсного целевого финансирования (на условиях софинансирования). Это означает, что сформулированные приоритетные направления будут апробированы и поддержаны в рамках реализующихся инновационных образовательных инициатив. Регионам будет предоставлена возможность участия в конкурсах на целевое финансирование реализации тех или иных приоритетных направлений.

Помимо финансовых механизмов решения задач будут использоваться механизмы нормативного правового регулирования сферы образования, обеспечивающие координацию различных заинтересованных групп, оказывающих влияние на реализацию стратегии.

Особое внимание будет уделено поддержке инновационного сектора сферы образования, партнерству с работодателями, выявлению интересов и совершенствованию механизмов удовлетворения запросов потребителей образовательных услуг.

ГЛАВА VIII. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ, ЕГО ЗАДАЧИ И РОЛЬ В МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ

5 сентября 2005 г. Президент Российской Федерации объявил о старте четырех приоритетных национальных проектов: «Образование», «Здоровье», «Доступное жилье» и «Развитие агропромышленного комплекса». По мнению главы государства, «...во-первых, именно эти сферы определяют качество жизни людей и социальное самочувствие общества. И, во-вторых, в конечном счете решение именно этих вопросов и прямо влияет на демографическую ситуацию в стране, что крайне важно, создает необходимые стартовые условия для развития так называемого человеческого капитала».

8.1. Основные направления приоритетного национального проекта «Образование» в 2007 г.

Приоритетный национальный проект «Образование» призван ускорить модернизацию российского образования, результатом которой станет достижение современного качества образования, адекватного меняющимся запросам общества и социально-экономическим условиям. В Национальном проекте заложены два основных механизма стимулирования необходимых системных изменений в образовании. Во-первых, это выявление и приоритетная поддержка лидеров – «точек роста» нового качества образования. Во-вторых - внедрение массовую практику элементов новых управленческих механизмов и подходов.

Приоритетный национальный проект «Образование» включает направления:

- «Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования»;
- «Внедрение современных образовательных технологий»;
- «Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня»;
- «Повышение уровня воспитательной работы в школах»;
- «Развитие системы профессиональной подготовки в армии».

Поддержка на конкурсной основе лучших учителей и школ, внедряющих инновационные программы, способствует повышению открытости образовательной системы, ее восприимчивости к запросам общества. Поощрение талантливых молодых людей призвано сформировать основу для реализации инновационного потенциала российской молодежи. Важным институциональным изменением является внедрение новой системы оплаты труда учителей. На это системное изменение работает и вводимое в рамках национального проекта вознаграждение за классное руководство: принцип установления размеров доплат стимулирует развитие подушевого финансирования в образовании.

Государственная поддержка инновационных программ вузов, учреждений начального и среднего профессионального образования, а также создание новых федеральных университетов направлены на модернизацию материально-технической базы учреждений, внедрение новых программ и технологий и, в целом, повышение качества профессионального образования, его взаимозависимости с экономикой страны и отдельных регионов. Открытие новых бизнес-школ также напрямую ориентировано на прорывное развитие отечественной экономики, на формирование собственной системы подготовки управленческих кадров высочайшего класса.

Интернетизация российского образования нацелена на распространение через образование современных технологий во все сферы производства и общественной жизни. Выравнивание возможностей всех российских школьников и учителей обеспечивает принципиально новое качество образовательных услуг. Кроме того, разработка электронных образовательных ресурсов нового поколения приведет к принципиальным изменениям результатов образования, расширению возможностей реализации индивидуальных образовательных программ. Поставляемое в рамках Нацпроекта учебное и учебно-наглядное оборудование, а также автобусы для сельской местности, существенно повышают доступность качественного образования для всех российских школьников.

Все вышеназванные направления тесно связаны с еще одним направлением национального проекта - модернизацией региональных систем образования - оно предполагает введение новой системы оплаты труда работников общего образования, направленной на повышение доходов учителей, переход на нормативное подушевое финансирование, развитие региональной системы оценки качества образования, обеспечение условий для получения качественного образования независимо от места жительства и расширение общественного участия в управлении образованием.

8.2. Основные мероприятия и показатели реализации Нацпроекта «Образование» в 2006-2007 гг.

- 1 По направлению **«Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования»** основными блоками мероприятий являются: стимулирование вузов и общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы;

государственная поддержка талантливой молодежи; поощрение лучших учителей.

Основные мероприятия по направлению:

- 1) оказание по итогам конкурсного отбора государственной поддержки на реализацию программ развития не менее 30 вузам (на общую сумму 20 млрд руб.) и 6 000 школ (на общую сумму 6,0 млрд руб.), активно внедряющим инновационные образовательные программы;
- 2) государственная поддержка талантливой молодежи, предполагающая предоставление ежегодно 2 500 грантов;
- 3) поощрение ежегодно 10 тыс. лучших учителей премиями в размере 100 000 руб. Это позволит поддержать лучшие педагогические кадры, повысить престиж учительской профессии.

На эти цели из федерального бюджета выделено 9,2 млрд руб. в 2006 г. и 19,2 млрд руб. в 2007 г.

- 2 По направлению **«Внедрение современных образовательных технологий»** основными мероприятиями являются: разработка и размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов, подключение школ к сети Интернет, приобретение и поставка в общеобразовательные учреждения компьютерного оборудования; а также оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием.

Основные мероприятия по направлению:

- 1) подключение 20 000 школ к сети Интернет (по 10 000 школ ежегодно) и оснащение ежегодно не менее 2 500 школ компьютерными классами, что в комплексе с ранее реализованными государственными программами

информатизации общего образования позволит обеспечить техническую основу для внедрения современных образовательных технологий;

- 2) разработка и размещение в открытом доступе на федеральном сайте 100 дистанционных образовательных программ.

На эти цели из федерального бюджета выделено 0,15 млрд руб. в 2006 г. и 0,15 млрд руб. в 2007 г.;

- 3) Оснащение в 2006-2007 годах ежегодно не менее 8000 школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием на сумму 4,8 млрд руб., в том числе 2,3 млрд.рублей в 2006 году.

- 3 По направлению **«Создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня»** основными мероприятиями являются: создание к 2008 г. в России двух университетских центров на 30 тыс. мест каждый - в Южном и Сибирском федеральных округах, а также двух бизнес-школ (по 500 мест каждая) в московском регионе и г. Санкт-Петербурге.

На эти цели из федерального бюджета будет выделено 3,0 млрд руб. в 2006 г. и 6,0 млрд руб. в 2007 г., а также привлечены средства субъектов Российской Федерации и частных инвесторов.

- 4 По направлению **«Повышение уровня воспитательной работы в школах»** основным мероприятием является выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство, включая учителей начальных классов.

Дополнительное ежемесячное вознаграждение будет выплачиваться из расчета 1000 рублей за полнокомплектный класс, пропорционально численности в случае меньшего количества учеников. При этом базовый норматив наполняемости для сельских и городских школ будет разным

(25 учеников - для городских школ и 14 – для сельских). На эти цели в федеральном бюджете на 2006 год выделено 7,7 млрд руб.

5 По направлению **«Развитие системы профессиональной подготовки в армии»** основными мероприятиями являются: расширение возможностей получения начального профессионального образования военнослужащими, проходящими военную службу по призыву; предоставление преференций при подготовке к поступлению в вузы и получении высшего образования лицам, отслужившим не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин.

Основные мероприятия по направлению:

- 1) создание в воинских частях 100 учебных центров начального профессионального образования для военнослужащих срочной службы;
- 2) организация обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин в Вооруженных Силах Российской Федерации (включая выплату им специальных стипендий).

На эти цели из федерального бюджета выделено 0,3 млрд.руб. в 2006 г. и 0,6 млрд руб. в 2007 г.

Кроме того, предусматривается реализация **проекта «Сельский школьный автобус»**, в рамках которого в 2006-2007 гг. субъектам Российской Федерации предоставлены субсидии в сумме 2,08 млрд. руб. (в том числе 1,0 млрд. руб. в 2006 г.) на приобретение ежегодно не менее 3 500 школьных автобусов на условиях паритетного финансирования.

Основные показатели реализации национального проекта в 2006 - 2007 гг.:

- стимулирование не менее 57 вузов, 6 000 школ, 60 учреждений начального и среднего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы; поддержка талантливой молодежи (10 700 грантов), учащиеся в возрасте от 14 до 25 лет, получили премии Президента Российской Федерации; поощрение 20 000 лучших учителей;
- подключение к сети Интернет и оплата трафика 52,8 тыс. школ; оснащение школ не менее 14,2 тыс. комплектов учебно-наглядных пособий и оборудования;
- выплата дополнительного ежемесячного денежного вознаграждения не менее 800 тыс. классных руководителей;
- создание в воинских частях 24 учебных центров начального профессионального образования для военнослужащих срочной службы; организация обучения на подготовительных отделениях вузов лиц, отслуживших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации в воинских должностях солдат, матросов, сержантов, старшин (5 тыс. чел.);
- стимулирование 20 субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования;
- поставлено 3500 автобусов в общеобразовательные учреждения, расположенные в сельской местности;
- поставлен 5741 комплект учебного и учебно-наглядного оборудования в общеобразовательные учреждения субъектов Российской Федерации;
- созданы 2 федеральных государственных университета в Южном и Сибирском федеральных округах, а также 2 бизнес-школы – «Высшая школа менеджмента» на базе Санкт-Петербургского государственного

университета и бизнес-школа «Московская школа управления "Сколково"».

8.3. Поддержка инновационных программ вузов

Государственная поддержка учреждений высшего профессионального образования является направлением приоритетного национального проекта «Образование», направленным на ускоренную модернизацию высшей школы, внедрение качественно усовершенствованных образовательных программ, интеграцию образования и науки, а также формирование новых финансовых и управленческих механизмов в российских вузах.

Поддержка высших учебных заведений осуществляется на конкурсной основе. В открытом творческом конкурсе могут участвовать российские вузы, представляющие свои инновационные образовательные программы, реализация и внедрение которых рассчитаны на два года.

Высшие учебные заведения, инновационные образовательные программы которых побеждают в конкурсе, получают государственную поддержку из федерального бюджета в объеме от 200 до 1000 млн. рублей. Объем финансирования из федерального бюджета составляет 5 млрд. руб. в 2006 г., 15 млрд. руб. в 2007 г. и 20 млрд. руб. в 2008 г.

Инновационные образовательные программы должны предусматривать:

- введение в образовательную практику новых и качественно усовершенствованных, образовательных программ;
- применение новых, в том числе информационных, образовательных технологий, внедрение прогрессивных форм организации образовательного процесса, активных методов обучения, а также

учебно-методических материалов, соответствующих современному мировому уровню;

- высокое качество обучения, обеспечиваемое в рамках современных систем управления качеством;
- интеграцию образования, науки и инновационной деятельности;
- формирование у выпускников профессиональных компетенций, обеспечивающих их конкурентоспособность на рынке труда.

Победителям конкурса оказывается государственная поддержка посредством предоставления субсидий. Субсидии выделяются для приобретения лабораторного оборудования, разработки и приобретения программного и методического обеспечения, модернизации материально-технической учебной базы, повышения квалификации и профессиональной переподготовки научно-педагогического и другого персонала вуза.

В конкурсной комиссии по отбору инновационных образовательных программ вузов в равной степени представлены бизнес, научное сообщество и государственные органы. В ходе проведения конкурса все члены конкурсной комиссии имеют возможность знакомиться со всеми заявками участников конкурса. Кроме того, на итоговых заседаниях каждый член конкурсной комиссии представляет собственный анализ закрепленной за ним заявки вуза-финалиста.

Поданные на конкурс заявки проходят экспертизу специально привлеченными сторонними экспертами. Экспертиза предлагаемых проектов осуществляется по двум основным критериям: анализ качества представленной вузом инновационной образовательной программы и оценка состояния инновационного потенциала высшего учебного заведения.

Первый конкурс инновационных образовательных программ высших учебных заведений состоялся в апреле-мае 2006 г. Двести вузов, представляющих все федеральные округа, подали заявки на участие в

конкурсе (3 заявки были отклонены по формальным причинам). На заседании конкурсной комиссии 15 мая были определены финалисты конкурса - 28 инновационных образовательных программ. На основе детального анализа конкурсных заявок финалистов в ходе тайного голосования члены конкурсной комиссии выбрали 17 высших учебных заведений, представляющих классические, технические и экономические университеты, медицинские и сельскохозяйственные вузы. Победители конкурса получили поддержку из средств госбюджета в объеме 10 млрд. рублей на реализацию своих инновационных образовательных программ в 2006-2007 гг.

Второй конкурсе инновационных образовательных программ вузов был объявлен 1 декабря 2006 г. и проходил в январе-феврале 2007 г. В новом конкурсе могли принять участие все вузы, не участвовавшие или не победившие в первом конкурсе. Общий объем финансовых средств, выделенных из федерального бюджета на реализацию программ победителей второго конкурса, составляет 20 млрд. рублей в 2007-2008 гг. На конкурс было подано 267 заявок высших учебных заведений (16 заявок были отклонены по формальным основаниям). В конкурсе принимали участие высшие учебные заведения 13 типов из всех федеральных округов. На заседании конкурсной комиссии 20 февраля были определены финалисты конкурса - 71 вуз. На основе детального анализа конкурсных заявок финалистов в ходе тайного голосования были определены 40 инновационных образовательных программ вузов, которые получают поддержку из федерального бюджета.

В настоящее время: 57 инновационных образовательных программ российских вузов получают поддержку из федерального бюджета. Благодаря реализации данного направления Национального проекта «Образование», в 2006 г. была проведена существенная модернизация более 300 лабораторий во всех 17 вузах-победителях первого конкурса,

около 2000 преподавателей приняли участие в программах повышения квалификации и стажировках, было закуплено уникальное оборудование, в том числе суперкомпьютер (Томский государственный университет), оборудование для виртуальной лаборатории клинической практики (Московская медицинская академия), запущен многофункциональный нано-технологический комплекс «Нанофаб-5» (Московский государственный институт электронной техники), оборудованы 3 полигона для проведения полевых практик (Санкт-Петербургский государственный горный институт), создан Центр компетенции в области высокопроизводительных вычислений (Нижегородский государственный университет) и др. Кроме того, дополнительно к 5 млрд. руб. средств федерального бюджета вузами было привлечено 1,4 млрд. руб. в качестве софинансирования, большая часть которых была направлена на модернизацию материально-технической учебной базы вузов.

Таким образом, направления приоритетного национального проекта «Образование» образуют целостную мозаику, разные компоненты которой дополняют друг друга, с разных сторон направляя образовательную систему к единым целям, обеспечивая системные сдвиги. Национальный проект - не разовая акция, возникшая потому только, что появились деньги, которые надо потратить. Это логический шаг в развитии реформы образования. Он является катализатором тех системных изменений, которые давно назрели в обществе, а теперь еще и ресурсно обеспечены.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

Основная литература

1. Белая книга Российского образования / Министерство образования Российской Федерации; ЕС. – М.: Изд-во МЭСИ, 2000 (ТАСИС: Управление образованием). Ч. 1. 2000. – 251 с. Ч. 2. 2000. – 112 с.
2. Белая книга Российского образования. Доклад российских и европейских экспертов, 2001
3. *Вульфсон Б.Л.* Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. – М.: УРАО, 1999. – 208 с.
4. Высшее образование в Российской Федерации / Под ред. В.М. Филиппова. – М.: НИИВО, 2000. – 156 с.
5. *Громыко Ю.В.* Проблемы образовательной политики в Российской Федерации. Тюмень: ТОГИРРО, 2000. – 205 с.
6. Кодекс образования Франции. Законодательная часть / Под ред. В.М.Филиппова. –М.: Статус, 2003. – 270 с.
7. *Лазутова М.Н., Селезнева Н.А., Субетто А.И.* Сравнительный анализ законов об образовании государств-участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии / Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов; Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации; Моск. ин-т стали и сплавов (технолог. ун-т). – М.; СПб., 2000. – Ч. 1. – 292 с.
8. Обзор национальной образовательной политики. Российская Федерация. – ОЭСД, 1998. – 144 с.
9. Основные положения Концепции Кодекса РФ об образовании (общая часть) / Под ред. В.М. Сырых, Ю.А. Кудрявцева. – М.: Министерство образования РФ, Центр образовательного законодательства, 2001. – 242 с.
10. Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного Банка, 2002.
11. Образовательная политика Российской Федерации на современном этапе. – Госссовет РФ, 2001.
12. Правовое регулирование образовательной деятельности: Учеб. пособие / Под ред. В.М. Сырых. – М.: Информационно-издательский центр Академии труда и социальных отношений, 2000. – 106 с.

13. Развитие систем высшего образования государств – участников СНГ: Национальные доклады. – М.: Изд-во РУДН, 2003. – 111 с.
14. *Смолин О.Н.* Реформы образования / Под ред. В.М. Филиппова – М.: Центр сравнительной образовательной политики, 2003. – 303 с.
15. *Сырых В.М.* Образовательное право как образец российского права. – М.: Исслед. центр пробл. качества подготовки специалистов, 2000. – 136 с.
16. *Татур Ю.Г.* Образовательная система России: Высшая школа / Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов; Моск. гос. техн. ун-т (МГТУ). – М.: Изд-во Моск. гос. техн. ун-та, 1999. – 278 с.
17. *Фрумин И.Д.* Введение в теорию и практику демократического образования. Монография. – Красноярск. Общество «Знание», 1998.
18. *Шадриков В.Д.* Философия образования и образовательные политики. – М.: Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов, 1993. – 181 с.
19. Об итогах деятельности Минобразования России по реализации первого этапа модернизации российского образования: Аналитический доклад. – Минобразование России, 2004. – 184 с.
20. *Филиппов В.М.* Модернизация российского образования // Вестник образования, март 2003. – 96 с.
21. Модернизация российского образования: документы и материалы // Научное издание. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002. – 332 с.
22. Комментарий к Закону Российской Федерации «Об образовании» / Отв. ред. В.И. Шкатулла. – М.: Юристъ, 1998. – 558 с.
23. Комментарий к Федеральному Закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». – М.: Информационно-издательский Дом «Филинь», Юридический Дом «Юстицинформ», 1998. – 368 с.
24. Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ.
25. Национальная доктрина образования в РФ, утвержденная Постановлением Правительства № 751 от 4 октября 2000 г.
26. Распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р «Об утверждении плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 г.».
27. Образовательная политика Российской Федерации на современном этапе. – Госссовет РФ, 2001.

28. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.
29. Материалы к заседанию Госсовета по образованию (март 2006 г.)

Дополнительная литература

1. *Жуков В.И.* Российское образование: проблемы и перспективы развития. – М.: Союз, 1998. – 327 с.
2. *Копылова А.В.* Правовое обеспечение и кадровая политика органов управления образованием Российской Федерации. – Орел, 2000. – 205 с.
3. *Полонский В.М.* Словарь понятий и терминов по законодательству Российской Федерации об образовании. – М.: МИРОС, 1995. – 80 с.
4. Профессиональное образование: Сборник материалов / Из серии «Инновации в российском образовании». – М.: Министерство образования РФ, 2000. – 65 с.
5. *Филиппов В.М.* Российское образование: вчера, сегодня, завтра. Федеральный справочник, январь-июнь, 2001 г. – Вып. 9. – С. 491-495.
6. *Филиппов В.М.* Образование – человеческий капитал. Федеральный справочник, июль-декабрь, 2002 г. – Вып. 12. – С. 447-456.
7. *Филиппов В.М.* Образование для новой России // Высшее образование в России. – 2000. – № 1. – С. 7-13.
8. *Филиппов В.М.* Высшая школа России перед вызовами XXI века // «Высшее образование в России». – М., 2001. – № 1. – С. 5-15.
9. *Филиппов В.М.* Задачи модернизации образования на современном этапе // «Высшее образование сегодня». – М., 2003. – № 3. – С. 2.
10. *Чистохвалов В.Н.* Glossary on the Bologna Process/English-German-Russia// Published by the German Rectors Conference/ Editor Dr. a. Jubara, g.Kaschlun, o. Kiessler, R.Smolarczyk, Beitrage zur Hochshupolitik 7/7006, Страсбург, 2006. – 192 с
11. *Чистохвалов В.Н., Ефремов А.П., Халеева И.И., Касевич В.Б., Краева И., Юдина Т.В.* Глоссарий терминов европейского высшего образования // Под ред. В.М. Филиппова. – М.: РУДН, 2006. – 64 с.
12. Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces// Ed. S. Bergan, Counsel of Europe Publishing, 2006. – 221 p.

13. Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2006/07. National Trends in the Bologna Process// EURYDICE. The information network on education in Europe, 2007. – 349 p.
14. Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds// Higher Education HEFCE funding council for England, 2006. – 34 p.
15. Funding of Higher Education in Europe, 2006/07. National Strategies and Mechanisms. Working document for restricted distribution// Eurydice. The information network on education in Europe, 2007. – 55 p.

ОПИСАНИЕ КУРСА И ПРОГРАММА

1. Цель и задачи курса

Основной целью курса является оказание помощи обучающимся в проведении анализа образовательной политики государства на различных уровнях и в различных аспектах.

Для реализации поставленной цели в процессе преподавания курса решаются следующие задачи:

- анализ образовательной политики как принятия решений и их реализацию в контексте взаимодействия интересов государства, регионов и других «игроков» на социально-политической арене;
- интерпретация «скрытых проектов» в документах образовательной политики (базовые принципы, цели, задачи, средства);
- определение тенденций и прогнозы относительно приоритетов образовательной политики;
- анализ разработки и реализации образовательной политики;
- определять тип данных и анализа, необходимых для полноценного политического анализа в области образования.

Курс является составной частью программы дополнительной подготовки и магистерской программы по направлению «Менеджмент высшего образования» и является обязательным.

2. Требования к уровню освоения содержания курса

В процессе «прохождения» курса «Современная образовательная политика России» обучающиеся смогут выработать и развить следующие *общие умения*:

- проведение критического анализа в области образовательной политики и ее конкретной реализации в интересах государства, региона и вуза;

- выработка аргументации при определении основных направлений и прогнозов относительно приоритетов образовательной политики ;
- интерпретация базовых принципов, целей и задач, а также выработка способов их достижения в документах образовательной политики;

По итогам изучения курса обучающиеся *должны*:

- знать методы оценки государственной политики в современном государстве;
- знать основные элементы правительственных стратегий реформирования образования;
- знать современные правительственные проекты образовательных реформ;
- знать систему и основные направления образовательного законодательства;
- уметь использовать возможности и пределы законодательного регулирования образовательной политики;
- уметь в рамках действующего образовательного законодательства использовать полученные в результате данного курса знания в образовательной практике.

3. Инновационность курса

Разработана учебная программа курса, которая не имеет аналогов в системе российского высшего образования или близких по содержанию курсов в перечнях изучаемых дисциплин, установленных Государственными стандартами ВПО и Требованиями к специалистам для получения дополнительных квалификаций.

Предлагаются учебно-методические материалы и публикации, подготовленные авторами УМК по тематике курса, а также публикации отечественных и зарубежных специалистов по проблемам современной образовательной политики России, аналитические и информационные

материалы авторитетных международных и национальных организаций и учреждений.

Программа курса предназначена для реализации дополнительной образовательной подготовки работников международных служб высших учебных заведений и образовательных учреждений, как в Российской Федерации, так и зарубежных стран, а также для обучающихся в магистратуре по направлению «Менеджмент высшего образования».

4. Объём дисциплины и виды учебной работы

№	Виды учебной работы	Всего часов / зачетных ед.
1.	Общая трудоёмкость дисциплины	63 / 2
2.	Аудиторные занятия, в том числе:	36
	Лекции	18
	Практические занятия (ПЗ)	18
5.	Лабораторные работы (ЛЗ)	-
6.	Другие виды аудиторных занятий	-
7.	Самостоятельная работа	18
8.	Реферат	9
10.	Виды итогового контроля	экзамен

5. Структура курса

№	Тематика лекций и семинаров	Количество часов	
		Лекции	Практические занятия
1.	Основные представления теории образовательной политики	2	2
2.	Основные элементы правительственной стратегии реформирования образования в 90-е годы и попытки ее реализации	2	4
3.	Попытка либерального реформирования образования (1997-98 гг.)	2	2
4.	ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ	2	2
5.	Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года	4	2
6.	Реализация первого этапа модернизации российского образования	2	2
7.	Современная стратегия РФ в области развития образования до 2008 года	2	2
8.	Национальный проект в сфере образования, его задачи и роль в модернизации российской высшей школы	2	2
	Всего:	18	18

6. СИСТЕМА КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

Общие правила выполнения контрольных заданий

Система контроля знаний включает в себя текущий контроль и итоговую аттестацию.

Текущий контроль осуществляется в форме письменного экспресс-теста в течение 10 минут в начале каждой лекции по материалам предыдущих лекций и в форме проверки домашних письменных заданий по материалам практических занятий.

Итоговая аттестация включает в себя:

- защиту реферата;
- письменный экзамен по тематике курса;
- выставление итоговой оценки по совокупности всех видов контроля знаний.

Примерные темы письменных работ и форм устного контроля

Задания для текущего письменного экспресс-тестирования включают 3 вопроса, на которые предлагается дать краткие ответы в форме определения, приведения фактических данных, а также утверждения или отрицания согласно поставленному вопросу. Основной формой устного контроля является оценивание выступлений слушателя на семинаре по заранее выбранной теме и его участия в обсуждении выступлений других слушателей, при этом учитываются как содержательность и обоснованность высказываний, так и активность участия.

Оценивание реферата заключается в выведении интегральной оценки за содержание текста и его обоснование.

Письменный экзамен по курсу, рассчитанный на 2 часа, предусматривает написание в тезисной форме ответов на 5 вопросов по тематике курса.

Общие правила прохождения текущей аттестации

Распределение количества баллов по ниже перечисленным видам работ устанавливается преподавателем. Сумма баллов составляет **80** :

- активная работа за данный период на семинарских (практических) занятиях;
- творческая работа (научные сообщения, проделанные на семинарских занятиях с обсуждением и подтверждением в письменном виде (до 5 стр.), самостоятельное изучение и освещение дополнительных вопросов курса, а также рефераты, только в том случае, если их написание предполагается учебным планом, и т. д.);
- посещение лекций, семинарских и лабораторных занятий;
- работа с первоисточниками (конспектирование, перевод, рецензирование).

20 баллов – написание курсовой работы, реферата

Определение шкалы оценок:

«отлично» - 81-100 баллов;

«хорошо» - 71-80 баллов;

«удовлетворительно» - 55-70 баллов;

студенты, набравшие менее 55 баллов, получают оценку «неудовлетворительно».

Для получения зачета по итогам работы в семестре необходимо набрать 60 баллов и более.

Система оценивания знаний обучаемых

Система оценивания знаний обучаемых по кредитно-модульной системе, может рассматриваться как синтетическая, соединяющая в себе элементы всех трех систем: традиционной, балльно-рейтинговой и ECTS.

В ее основе лежит балльно-рейтинговая система, шкала которой привязывается к кредитной оценке того или иного курса, напрямую связанной с его учебной трудоемкостью. Каждый кредит соответствует 36 часам общего (аудиторного и внеаудиторного) учебного времени обучаемого, которое необходимо ему для успешного прохождения соответствующего учебного курса. Общие правила, касающиеся применения системы оценивания академической успеваемости, зафиксированы в «Положении об организации учебного процесса в рамках эксперимента по переходу на обучение по системе зачетных единиц (кредитов)», реализуемом в РУДН.

Соответствие систем оценок (используемых ранее оценок итоговой академической успеваемости, оценок ECTS и балльно-рейтинговой системы (БРС) оценок текущей успеваемости):

Баллы БРС	Традиционные оценки в РФ	Баллы для перевода оценок	Оценки	Оценки ECTS
86 - 100	5	95 - 100	5 +	A
		86 - 94	5	B
69 - 85	4	69 - 85	4	C
51 - 68	3	61 - 68	3+	D
		51 - 60	3	E
0 - 50	2	31 - 50	2+	FX
		0 - 30	2	F
51 – 100	Зачет		Зачет	Passed

Описание оценок ECTS

А	<p>“Отлично” - теоретическое содержание курса освоено полностью, без пробелов, необходимые практические навыки работы с освоенным материалом сформированы, все предусмотренные программой обучения учебные задания выполнены, качество их выполнения оценено числом баллов, близким к максимальному.</p>
В	<p>“Очень хорошо” - теоретическое содержание курса освоено полностью, без пробелов, необходимые практические навыки работы с освоенным материалом в основном сформированы, все предусмотренные программой обучения учебные задания выполнены, качество выполнения большинства из них оценено числом баллов, близким к максимальному.</p>
С	<p>“Хорошо” - теоретическое содержание курса освоено полностью, без пробелов, некоторые практические навыки работы с освоенным материалом сформированы недостаточно, все предусмотренные программой обучения учебные задания выполнены, качество выполнения ни одного из них не оценено минимальным числом баллов, некоторые виды заданий выполнены с ошибками.</p>
D	<p>“Удовлетворительно” - теоретическое содержание курса освоено частично, но пробелы не носят существенного характера, необходимые практические навыки работы с освоенным материалом в основном сформированы, большинство предусмотренных программой обучения учебных заданий выполнено, некоторые из выполненных заданий, возможно, содержат ошибки.</p>
Е	<p>“Посредственно” - теоретическое содержание курса освоено частично, некоторые практические навыки работы не сформированы, многие предусмотренные программой обучения учебные задания не выполнены, либо качество выполнения некоторых из них оценено числом баллов, близким к минимальному.</p>

FX	<p>“Условно неудовлетворительно” - теоретическое содержание курса освоено частично, необходимые практические навыки работы не сформированы, большинство предусмотренных программой обучения учебных заданий не выполнено, либо качество их выполнения оценено числом баллов, близким к минимальному; при дополнительной самостоятельной работе над материалом курса возможно повышение качества выполнения учебных заданий.</p>
F	<p>“Безусловно неудовлетворительно” - теоретическое содержание курса не освоено, необходимые практические навыки работы не сформированы, все выполненные учебные задания содержат грубые ошибки, дополнительная самостоятельная работа над материалом курса не приведет к какому-либо значимому повышению качества выполнения учебных заданий.</p>

Положительными оценками, при получении которых курс (курсовая работа) засчитывается обучаемому в качестве пройденного, являются оценки А, В, С, D и Е.

Обучаемый, получивший оценку **FX** по дисциплине (*курсовой работе*) образовательной программы, обязан после консультации с соответствующим преподавателем в установленные учебной частью сроки успешно выполнить требуемый минимальный объем учебных работ, предусмотренных программой обучения, и представить результаты этих работ этому преподавателю. Если качество работ будет признано удовлетворительным, то итоговая оценка **FX** повышается до **Е** и обучаемый допускается к дальнейшему обучению.

В случае, если качество учебных работ осталось неудовлетворительным, итоговая оценка снижается до **F** и обучаемый представляется к отчислению. В случае получения оценки **F** или **FX** обучаемый представляется к отчислению независимо от того, имеет ли он какие-либо еще задолженности по другим дисциплинам.

7. Учебный тематический план

№ занятия	Тематика лекций	Число часов	Тематика семинаров (практических занятий)	Число часов
1	2	3	4	5
1.	Основные представления теории образовательной политики	2	Основные представления теории образовательной политики	2
2.	Основные элементы правительственной стратегии реформирования образования в 90-е годы и попытки ее реализации	2	Политические, законодательные и аналитические документы в области образовательной политики 1990-96 гг.	4
3.	Попытка либерального реформирования образования (1997-98 гг.)	2	Анализ проектов и аналитических документов в области либеральной образовательной политики 1997-98 гг.	2
4.	ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ	2	Анализ последствий положений Национальной доктрины для образовательной политики РФ	2

1	2	3	4	5
5.	Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года	4	Анализ проблем и путей их решений в рамках Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года	2
6.	Реализация первого этапа модернизации российского образования	2	Сравнительный анализ образовательных систем	2
7.	Современная стратегия РФ в области развития образования	2	Анализ документов 2004-2006 гг. по современной образовательной политике	2
8.	Национальный проект в сфере образования, его задачи и роль в модернизации российской высшей школы	2	Анализ итогов конкурсов национальных проектов. Анализ национальных проектов в сфере высшего образования	
	Всего:	18	Всего:	18

8. Аннотированное содержание лекционного курса

Тема 1. Основные представления теории образовательной политики – 2 часа.

Политические и аналитические документы в области образовательной политики. Анализ образовательной политики в масштабах образовательной системы. Институциональный анализ образовательной политики.

Государственная политика в области образования. Законодательство, определяющее политику в образовании. Исполнительная власть, влияющая на образовательную политику. Политика в сфере образования и образовательная политика. Образование как часть социальной сферы государства. Факторы, влияющие на состояние политики в области образования. Соотношение образовательной политики с различными составляющими (уровни образования, конкретные задачи). Этапы разработки и реализации образовательной политики.

Основные тенденции мирового развития систем образования. Приоритеты образовательной политики зарубежных стран. Основные направления образовательной политики зарубежных стран: организационно-правовые формы деятельности образовательных учреждений; профильный характер обучения в школе; образовательные стандарты; регулирование и организация итоговой аттестации выпускников школ и приема в вузы; непрерывное образование; международный рынок образовательных услуг; докторская подготовка

Тема 2. Основные элементы государственной стратегии реформирования образования в 90-е годы и попытки ее реализации – 2 часа.

Социально-политическая трансформация России 90-х годов: экономическая, финансовая, технологическая, социальная, демографическая, нравственная, геополитическая.

Основные элементы государственной стратегии реформирования образования в начале 90-х годов. Влияние развала СССР на управление образованием.

Принятие федерального закона «Об образовании» (1992г.). Реформирование образования как целенаправленного процесса воспитания и обучения. Принятие ФПРО – Федеральной программы развития образования. Изменение содержания образования, введение ГОС - государственных образовательных стандартов 1-го поколения. Переход на многоуровневую систему высшего образования. Разделение компетенций между Федеральным центром, субъектами Федерации, органами местного самоуправления, образовательными учреждениями. Введение негосударственного сектора в образовании. Разрешение образовательным учреждениям заниматься предпринимательской деятельностью. Создание Министерства общего и профессионального образования РФ (1996 г.). Принятие федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (1996г.).

Тема 3. Политика либерального реформирования образования (1997-98 гг.) – 2 часа.

Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования РФ. Парламентские слушания (20.01.1998, МГУ).

План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 г. Программа Центра стратегических разработок.

Тема 4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ – 2 часа

Федеральная программа развития образования

Основные направления социально-экономической политики правительства на долгосрочную перспективу

План действий Правительства РФ в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.

Национальная доктрина образования в РФ

Тема 5. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года (Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2001) – 2 часа

Состояние российской системы образования и необходимость ее модернизации. Цели и основные задачи модернизации образования. Приоритеты образовательной политики. Основные направления, этапы и мер План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 г. (Распоряжение Правительства РФ от 26.07.2000). Двенадцатилетняя средняя школа. Университетские комплексы. Реструктуризация малокомплектной сельской школы. Введение единого государственного экзамена (ЕГЭ). Концепция государственного именного финансового обязательства (ГИФО). Софинансирование родителями расширенного учебного плана в средней школе. Изменение статуса государственных образовательных учреждений.

Тема 6. Реализация первого этапа модернизации российского образования - 2 часа

Основные мероприятия Минобразования России по реализации Концепции модернизации российского образования в 2002-2004 годах.

Формирование механизмов управления процессами модернизации образования. Совершенствование системы разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в области управления образованием. Повышение качества общего и школьного образования. Повышение качества профессионального образования. Совершенствование воспитания и молодежная политика. Развитие научных исследований. Подготовка научно-педагогических кадров высшей квалификации.

Тема 7. Современная стратегия РФ в области образования – 2 часа.

Приоритеты образования как вклад в социально-экономическое развитие страны.

Ключевые и сопутствующие меры по решению проблем. Создание национальной тестовой системы. Финансирование. Высшее образование. Непрерывное профессиональное образование. Кадровая политика и менеджмент в системе образования. Аспирантура.

Решаемые задачи, показатели достижения и мероприятия. Разработка и реализация моделей структурной организации системы образования. Структура и продолжительность подготовки кадров на разных уровнях профессионального образования. Развитие непрерывного профессионального образования. Интеграция в мировое образовательное пространство.

Создание прозрачных механизмов государственной ответственности и государственного регулирования в сфере образования. Адресная социальная поддержка и стипендиальное обеспечение обучающихся.

Повышение статуса и профессионализма кадров. Обеспечение реализации государственных интересов в профессиональном образовании. Развитие институтов общественного участия в образовательной деятельности. Формирование государственно-общественной системы управления качеством образования.

Ресурсное обеспечение образовательных программ. Система новых финансово-экономических механизмов ресурсного обеспечения.

Тема 8. Национальные проекты в сфере образования: их задачи и роль в модернизации российской высшей школы – 2 часа.

9. Содержание практических занятий

Занятие 1. Основные представления теории образовательной политики – 2 часа.

Цели образования, как основной вопрос образовательной политики. Многообразие субъектов. Государство и гражданское общество как важнейшие субъекты образовательной политики. Преподаватели и обучающиеся как субъекты образовательной политики.

Баланс интересов в образовательной политике. Социальное и культурное самоопределение педагогических систем. Особенности политических решений.

Роль идеологии в выработке и реализации образовательной политики. Разрыв между политикой и ее реализацией. Роль анализа и обсуждения в выработке и реализации образовательной политики. Демократический подход к выработке и реализации образовательной политики.

Занятие 2. Политические, законодательные и аналитические документы в области образовательной политики 1990-96 гг.– 2 часа

Типы политических документов: государственные декларации и программные документы, законы.

Отличие политического документа от научного. Отсутствие рационального ответа на поставленные вопросы. Решение как договоренность, как отражение баланса интересов.

Стратегичность образовательной политики. Постановка целей на дальнюю, среднюю, близкую перспективы.

Анализ как этап разработки, реализации и корректировки политики. Задачи аналитических документов.

Занятие 3. Анализ проектов и аналитических документов в области либеральной образовательной политики – 4 часа

Объекты анализа:

- Формальное, неформальное, информальное образование.
- Образовательные результаты. Учение и обучение.
- Формальные и неформальные институты.
- Фиктивные объекты: придуманные показатели, ведомственные решения.

Отличие классического научного анализа от политического анализа.

Отличие анализа от описания. Интерпретация как основной метод анализа. Построение контекста для интерпретации.

Сценирование как высший уровень политического анализа.

Предмет анализа и постановка вопросов.

Типы аналитических документов: оценочные доклады, исследования по идентификации проблем, анализ реализации образовательной политики.

Методы сбора данных.

Выделение скрытых схем и подходов.

Занятие 4. Анализ последствий положений Национальной доктрины для образовательной политики РФ – 2 часа

Методология анализа систем образования.

Специфика сбора надежной информации о системе образования.

Роль отдельных фактов и примеров в анализе образования.

Анализ разных уровней системы.

Основные вопросы при оценке системы образования.

Вопросы децентрализации как ориентир при анализе управления.

Занятие 5. Анализ проблем и путей решения в рамках Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. – 2 часа

Переход от цели к задачам.

Переход от цели к средствам.

Возможные индикаторы эффективности программ.

Кому становится лучше от реализации новых идей в образовании.

Данные, необходимые для анализа реализации.

Проблема устойчивости результатов программ.

Роль ресурсов разных типов в реализации образовательной политики.

Незапланированные эффекты реализации.

Занятие 6. Сравнительный анализ образовательных систем – 2 часа

Сближение критериев оценки образовательных систем в условиях глобализации.

Общие приоритеты развития образования в мире.

Ограничения и возможности сравнительного анализа.

Занятие 7. Анализ документов 2004-06 гг. по современной образовательной политике - 2 часа

Равенство образовательных возможностей.

Повышение эффективности использования ресурсов.

Децентрализация и эффективное распределение полномочий управления.

Мониторинг качества образования.

Роль образования в развитии мира и культуры толерантности.

Ориентация образования на рыночную экономику, на экономику знаний.

Занятие 8. Анализ итогов конкурсов национальных проектов. Анализ национальных проекта в сфере высшего образования – 2 час.

10. Темы рефератов

1. Главные социально-политические факторы, определяющие образовательную политику России в конце XX и начале XXI века
2. Концепции демократии, сыгравшие наиболее важную роль в отечественной истории XX и начала XXI века
3. Диалектика (взаимообусловленность и противоречивость) демократических и авторитарных тенденций в России конца XX - начала XXI века
4. Демократические и авторитарные тенденции в политике на уровне региона
5. Модернизация общества и национальная безопасность.
6. Воздействие революционного характера российских трансформационных процессов на факторы дестабилизации отечественной системы образования

11. Противоречия (парадоксы) российской образовательной политики последнего десятилетия
12. Консерватизм как условие модернизации в революционную эпоху в области образования
13. Основные элементы правительственной стратегии радикальной трансформации отечественной системы образования в начале 90-х годов.
14. Возможные последствия массовой приватизации образовательных учреждений в России
15. Модели приватизации образовательных учреждений
16. Образовательный ваучер: международный опыт, российские концепции
17. Факторы, воспрепятствовавшие реализации концепции "Очередного этапа реформирования образования" в 1997-98 гг.
18. Переход к 12-летнему школьному образованию: за и против
19. Плюсы и минусы профильного обучения в старшей школе
20. Основные направления реструктуризации малокомплектной сельской школы
21. Правительственная концепция государственного именного финансового обязательства: слева и справа
22. Превращение образовательных учреждений в организации: кто выиграет и кто проиграет?
23. Отличие "Концепции модернизации российского образования...", утвержденной Распоряжением Правительства № 1756-р от аналогичного документа Госсовета
24. Отличие отечественного законотворческого процесса от практики индустриально развитых стран с точки зрения права реализации законодательной инициативы

- 25.Дополнительные ограничения возможностей законодательной власти в России по сравнению с индустриально развитыми странами
- 26.Основные функции образовательного законодательства в период радикальной трансформации российского общества

12. Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Белая книга Российского образования / Министерство образования Российской Федерации; ЕС. - М.: Изд-во МЭСИ, 2000 (ТАСИС: Управление образованием). Ч.1. 2000.- 251 с. Ч.2. 2000.- 112 с.
2. Белая книга» Российского образования. Доклад российских и европейских экспертов. 2001
3. Вульфсон Б.Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. - М.: УРАО, 1999.- 208 с.
4. Высшее образование в Российской Федерации / Науч.-исслед. ин-т высш. образов.: Под ред. Филиппова В.М.- М.: Науч.-исслед. ин-т высш. образования, 2000. - 156 с.
5. Громыко Ю.В. «Проблемы образовательной политики в Российской Федерации». Тюмень: ТОГИРРО, 2000. – 205 с.
6. Кодекс образования Франции. Законодательная часть. / Под ред. В.М.Филиппова. –М.: Статут, 2003. – 270с.
7. Лазутова М.Н., Селезнева Н.А., Субетто А.И. Сравнительный анализ законов об образовании государств-участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии / Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов; Гос. Дума Федер. Собр. Рос. Федерации; Моск. ин-т стали и сплавов (технолог. ун-т). - М.; СПб., 2000. Ч. 1.- 292 с.
8. Обзор национальной образовательной политики. Российская Федерация. ОЭСД, 1998.- 144 с.
9. Основные положения Концепции Кодекса РФ об образовании (общая часть) / Под ред. В.М. Сырых, Ю.А. Кудрявцева. - М.: Министерство образования РФ, Центр образовательного законодательства, 2001.- 242 с.

10. Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного Банка. 2002.
11. Образовательная политика Российской Федерации на современном этапе. Госсовет РФ. 2001.
12. Правовое регулирование образовательной деятельности. Учеб. пособие. Под ред. В.М. Сырых. М.: Информационно-издательский центр Академии труда и социальных отношений, 2000.-106 с.
13. Развитие систем высшего образования государств – участников СНГ: Национальные доклады. –М.: Изд-во РУДН, 2003. – 111с.
14. Реформы образования /Под ред. В.М. Филиппова –М.: Центр сравнительной образовательной политики, 2003. – 303 с.
15. Сырых В.М. Образовательное право как образец российского права. - М.: Исслед. центр пробл. качества подготовки специалистов, 2000.- 136 с.
16. Татур Ю.Г. Образовательная система России: Высшая школа / Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов; Моск. гос. техн. ун-т (МГТУ). - М.: Изд-во Моск. гос. техн. ун-та, 1999.- 278 с.
17. Фрумин И.Д. Введение в теорию и практику демократического образования. Монография. – Красноярск. Общество «Знание». – 1998.
18. Шадриков В.Д. Философия образования и образовательные политики. - М.: Исслед. центр пробл. качества подгот. специалистов. 1993.- 181 с.
19. Об итогах деятельности Минобразования России по реализации первого этапа модернизации российского образования. Аналитический доклад. Минобразование России. 2004. –184 с.
20. Филиппов В.М. Модернизация российского образования / Вестник образования, март 2003. – 96 с.
21. Модернизация российского образования: документы и материалы. Научное издание. М.; ГУ - ВШЭ, 2002. – 332 с.
22. Комментарий к Закону Российской Федерации "Об образовании" / Отв. ред. В.И. Шкатулла. - М.: Юристъ, 1998.- 558 с.
23. Комментарий к Федеральному Закону "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". - М.: Информационно-издательский Дом "Филинь", Юридический Дом "Юстицинформ", 1998.- 368 с.
24. Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. № 51-ФЗ

25. Национальная доктрина образования в РФ, утвержденная Постановлением Правительства № 751 от 4 октября 2000 г.
26. Распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р "Об утверждении плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы" (многие его положения продолжают действовать и после 2001 г.)
27. Образовательная политика Российской Федерации на современном этапе. Госсовет РФ. 2001
28. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.
29. Материалы к заседанию Госсовета по образованию (март 2006 г.)

Дополнительная литература

1. Жуков В.И. Российское образование: проблемы и перспективы развития. - М.: Союз, 1998.- 327 с.
2. Копылова А.В. Правовое обеспечение и кадровая политика органов управления образованием Российской Федерации - Орел, 2000.- 205 с.
3. Полонский В.М. Словарь понятий и терминов по законодательству Российской Федерации об образовании. - М.: МИРОС, 1995.- 80 с.
4. Профессиональное образование. Сборник материалов / Из серии "Инновации в российском образовании". - М.: Министерство образования РФ, 2000.- 65 с.
5. Филиппов В.М. Российское образование: вчера, сегодня, завтра. Федеральный справочник, январь-июнь, 2001 г., вып.9, стр.491-495
6. Филиппов В.М. Образование – человеческий капитал. Федеральный справочник, июль-декабрь, 2002 г., вып.12, стр.447-456
7. Филиппов В.М. Образование для новой России // Высшее образование в России .- 2000.- № 1.- С. 7-13.
8. Филиппов В.М. Высшая школа России перед вызовами XXI века //Журнал "Высшее образование в России" № 1, М.- 2001 – стр. 5-15
9. Филиппов В.М. Задачи модернизации образования на современном этапе // Журнал «Высшее образование сегодня» № 3, М., 2003 стр.2

10. *Чистохвалов В.Н.* Glossary on the Bologna Process/English-German-Russia// Published by the German Rectors Conference/ Editor Dr. a. Jubara, g.Kaschlun, o. Kiessler, R.Smolarczyk, Beitrage zur Hochshupolitik 7/7006, Страсбург, 2006.- 192 с
11. *Чистохвалов В.Н., А.П.Ефремов, И.И. Халеева, В.Б.Касевич, И.Краева, Т.В.Юдина.* Глоссарий терминов европейского высшего образования// Под редакцией В.М.Филиппова. М.: РУДН, 2006.- 64 с.
12. Higher education governance between democratic culture, academic aspirations and market forces// Ed. S. Bergan, Counsel of Europe Publishing, 2006. – 221 p.
13. Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2006/07. National Trends in the Bologna Process// EURYDICE. The information network on education in Europe, 2007/ - 349 p.
14. Funding higher education in England. How HEFCE allocates its funds// Higher Education HEFCE funding council for England, 2006. – 34 p.
15. Funding of Higher Education in Europe, 2006/07. National Strategies and Mechanisms. Working document for restricted distribution// Eurydice. The information network on education.