«Учительская газета», 01.06.2004

Анатолий Пинский,
член Российского общественного совета развития образования
(РОСРО)

Еще одна степень свободы, или Как «открыть» образование[1]

Предшествующий этап образовательной реформы имел свою основу в Докладе рабочей группы Госсовета (авг. 2001), который затем был изложен в «Концепции модернизации российского образования», одобренной Правительством РФ (дек. 2001). Этот этап был необходимым шагом в реформе российского образования, однако теперь он нуждается в развитии и расширении.

Ключевые тезисы «Концепции Госсовета» были таковы: «Модернизация образования. - Доступность, качество, эффективность. - Возвращение государства в образование».

Для общеобразовательной школы тезис «возвращения государства в образование» частично уже реализован (принятием федерального закона № 123, июнь 2003 г.), согласно которому предусматривается финансирование зарплаты школьных работников и учебных расходов школы за счет введенной обязательной субвенции из регионального бюджета в муниципальные.

Новая повестка дня образовательной реформы, на наш взгляд, должна иметь своей основой систему принципиальных установок по вопросам образования Президента России. Некоторые из этих установок уже начали осуществляться, но реализация фундаментальных, системообразующих тезисов президента пока еще далека от завершения.

Центральные установки Президента относится к постановке задач глубокой институциональной реформы образования и, соответственно, к реформе экономике образования. По словам Президента, образование является той сферой, где необходимо значительно «расширять действие экономических механизмов».

Ставящаяся цель – повышение качества образовательных услуг, оказываемых людям учебными заведениями.

Президент утверждает, что для решения задачи роста качеств образовательных услуг «сегодня уже мало механически наращивать финансовые вложения» в сферу образования. Должен быть изменен сам экономический механизм, что влечет за собой необходимость

[1] Заголовок дан редакцией «Учительской газеты». В авторском варианте название было следующим: «**Установки Президента по вопросам образования: к повестке дня очередного этапа образовательной реформы»**

институциональной модернизации системы, а именно: «Финансировать надо не само учреждение, не учебное заведение, как таковое. Платить надо за качество и количество оказываемых услуг. <…> Это не просто, но это один из наиболее эффективных путей решения проблемы».

Президент еще раз подчеркивает: "Важно ощутимо поднять качество услуг, которые социальная сфера (в том числе, и образование) оказывает гражданам. Для этого необходимо модернизировать механизм финансирования социальной сферы. Деньги должны поступать социальным учреждениям (соответственно – и образовательным в том числе) не просто за то, что они числятся в бюджетной ведомости, а за оказание конкретным людям услуг должного содержания и качества».

При этом, конечно же, «мы должны и будем сохранять бесплатную сферу социального обеспечения - в образовании и медицине - как базовую. Параллельно будем развивать платные социальные системы - для той категории людей, которые хотят и могут платить».

Наконец, Президент прямо формулирует: «Трудно и медленно формируется у нас рынок услуг. <…> Крайне медленно у нас идут преобразования в социальной сфере. Затягивание реформ здравоохранения, образования по-прежнему не позволяет нам в полной мере обеспечить надлежащее качество этих услуг».

Вся система принципиальных президентских установок о необходимых глубоких преобразований социальной сферы и, в частности, образования позволяет утверждать, что очередной этап модернизации образования должен разрабатываться и реализовываться по существу как «президентская образовательная реформа».

Главная цель – рост качества образовательных услуг за счет становления социально ориентированного образовательного рынка, при сохранении ведущей регулирующей роли государства. Определяющая черта любой рыночно организованной системы – наличие механизмов действенных, постоянных обратных связей между производителями и потребителями неких благ, здесь - образовательных услуг. В этом отношении рынок может рассматриваться как рефлексивно-деятельностная система, причем именно момент активной и действенной, «производительной» рефлексии как раз отсутствует в нерыночно организованных системах.

При этом, конечно же, идея рыночной организации вовсе не тождественна идее приватизации учебных заведений. Заметим, что именно на спекуляции о мнимой тождественности понятий «рынка» и «приватизации» играют многие лица, оппонирующие образовательной реформе. Однако на деле формула становления открытой и частично рыночно организованной образовательной системы гласит: «не приватизация, но участие» (not privatization but participation).

Рост качества производимых благ в рыночно организованной сфере обеспечивается сопряженными механизмами постоянной рефлексии (на уровне «производитель-потребитель») и здоровой конкуренции между различными производителями образовательных услуг.

Только на этом пути можно преодолеть существующую у нас кардинальную отраслевую замкнутость образования, которое во многом продолжает пока работать «на само себя», становясь практически изолированной отраслью и не получая оперативно используемых сигналов от своих основных потребителей – от рынков труда и от непосредственных потребителей образования (обучающихся, семей), то есть от общества в целом. Важнейшая задача – создание общественно открытой образовательной системы. Тезис Госсовета (2001 г.) о возвращении государства в образование был правилен, но теперь он должен быть дополнен ключевым тезисом о возвращении общества в образование, о построении системы образования, открытой обществу.

Невозможно говорить о реальном росте качества там, где нет выбора. Открытая образовательная система сможет предложить людям значительно большее число образовательных возможностей, значительно более широкий выбор. Так, профильное обучение строится, по сути, только на основе идеи институционального обеспечения возможностей выбора для обучения старшеклассников; поэтому введение профильного обучения есть не столько вопрос стандартов, методик и учебников, сколько вопрос институциональной трансформации старшей школы.

Общественно открытая образовательная система предполагает также расширение прямого участия общественности в управлении учебными заведениями – как на уровне собственно учреждений (создание в школах общепринятой в развитых странах системы управляющих советов, усиление академического и студенческого самоуправления в вузах), так и на уровнях муниципальном и региональном (советы по образованию при губернаторах и мэрах, территориальные попечительские советы, советы по кадровой политике и др.).

Только на пути расширения общественного вовлечения и общественного участия в сфере образования, в том числе посредством развертывания рыночных механизмов обеспечения обратной связи между производителями и потребителями образовательных услуг, возможно решение сложившихся узловых проблем системы образования, - в частности, начало процесса не столько административной, сколько естественно идущей оптимизации сети учреждений профессионального образования, на сегодня уже решительно не соответствующей потребностям экономики и рынков труда.

Конкурентность должна стать одной из ведущих движущих сил роста качества предоставляемых образовательных услуг. Нынешняя система образования, доставшаяся нам по существу с советских времен, не отвечает ни рыночной организации экономики, ни процессам становления гражданского общества. Воспроизводящиеся по традиции ее основные институты, в том числе организационно-правовая форма «учреждения», затратный механизм сметного бюджетного финансирования учреждений, жесткий по форме, но неэффективный административный способ управления, принятая система оплаты труда (особенно в самом массовом

секторе общего образования) – всё это закрывает возможности развертывания продуктивной конкуренции в образовании и, соответственно, блокирует механизмы роста качества и доступности образования. Дело не только и не столько в недостаточности бюджетного финансирования отрасли (рост расходов консолидированного бюджета на образование в последние 3-5 лет намного превысил общие темпы бюджетных расходов), сколько в неэффективности системы в целом. Сегодня есть немало оснований говорить о том, что система образования институционально устарела.

При новом институциональном построении системы образования и новом ее экономическом механизме учебные заведения будут активно бороться как за бюджетное финансирование, так и за внебюджетные средства прямых (домохозяйства) и отсроченных (предприятия) потребителей образования, все время совершенствуя свое предложение на образовательном рынке. Этому должны служить также новые инструменты нормативного подушевого финансирования (как для школ, так и для сектора профессионального образования), которые пока задействованы в явно недостаточной мере и которые должны быть распространены как на негосударственные образовательные организации, так и на структуры внесистемного образования, реализующие соответствующие образовательные программы.

Должны быть заложены как экономические, так и правовые основы резкой деборократизации системы образования и роста академической и финансово-хозяйственной автономии образовательных организаций; при этом должна быть реализована ключевая мера, предусмотренная еще прежней Концепцией Госсовета, но остающаяся доселе «замороженной» – о становлении новых организационно-правовых форм учебных заведений (наряду с существующей ныне тотальной формой учреждения).

Приложение. Установки Президента РФ по вопросам образования

№	Дата, источник	Содержание высказывания (цитата)	Краткий комментарий
1	3 апреля 2001 г. Президентское Послание Федеральному Собранию	«1. Одной из сфер, где следует расширять действие экономических механизмов, является образование. 2. Образование не может ориентироваться только на бюджетное распределение ресурсов. Внебюджетное финансирование учреждений образования (другими словами - плата за обучение, скажем об этом прямо) во многих случаях стало нормой жизни. Однако этот рынок остается непрозрачным. Это - нелегальный рынок. Директора школ используют его на свой страх и риск. Официальная «бесплатность» образования при его фактической, но скрытой платности развращает и учеников, и преподавателей. Мы должны четко разграничивать сферу бесплатного образования, сделав доступ к нему	1) В полной мере эта задача пока не решена (продвижения и заделы: отчасти изменена в июне 2003 г. схема финансирования школы – ФЗ № 123; ведется эксперимент по ГИФО; разработан пакет законопроектов по профессиональному образованию). 2) По смыслу ясно, что в первую очередь эта позиция относится к школе (5-е предложение упоминает директоров школ; через абзац ставится вопрос о школьных образовательных стандартах). Однако по-прежнему на сегодня рынок внебюджетных школьных денег остается «серым». Фактическая скрытая платность в школьном секторе никак не признана, не упорядочена и не легитимирована. 3) Школьные стандарты подписаны в марте 2004 г. Однако вопрос

		справедливым и гарантированным, - и платного, дав ему адекватную правовую основу. 3. Поэтому задача этого года - разработать государственные образовательные стандарты. Они должны стать основой для последующего введения нормативного подушевого финансирования предоставляемых образовательных услуг. 4. Одновременно - в целях повышения качества образования - следует сформировать независимую систему аттестации и контроля качества образования».	подушевого финансирования пока остается открытым. В 123-ем законе речь идет о нормативе, но подушевой принцип в явном виде не записан. Кроме того, по-прежнему законодательство и практика исполняются не в логике финансирования услуг, но финансирования учреждений (ср. ниже, п.5). 4) Система пока не развернута. Задел (судьба которого пока не ясна) - законопроект о новой общественно-государственной системе аттестации.
	14 сентября 2001г. (N Пр–1633 ГС) Поручение Правительству Российской Федерации (по результатам обсуждения проблем образования на	«Правительству Российской Федерации <…> до конца 2001 года: 1) проработать совместно с субъектами Российской Федерации вопрос о придании муниципальным учреждениям общего образования статуса государственных образовательных	1) Вопрос решен частично (123-й закон); гос. статус школам не придан (это можно было бы решить только путем соучредительства). 2) Проект новой системы оплаты труда в образовании в целом

	Госсовете РФ 29.08.2001)	учреждений и подготовить соответствующие предложения; 2) в рамках реализации программы модернизации экономики и развития социальной сферы уделить особое внимание совершенствованию оплаты труда работников сферы образования и их социальному обеспечению; 3) разработать меры по стимулированию привлечения в систему образования внебюджетных средств и повышению эффективности их использования; 4) проработать вопрос о целесообразности предоставления отсрочки от призыва на действительную военную службу выпускникам учреждений высшего и среднего	разработан, но пока не введен (ср. также п. 3). 3) Меры пока не реализованы – как связанные с налоговыми преференциями благотворителям и инвесторам образования, так и мер, относящихся к самим учебным заведениям. Законопроекты разрабатывались (и Минобразованием, и депутатами), но не согласовывались фин. ведомствами правительства. Принято постановление правительства (№ 505) о платных дополнительных образовательных услугах. 4) Вопрос не продвинут. 5) См. комментарий к подпункту 4 1-го пункта. 6) Это уже давно обсуждающийся вопрос о «ведущих университетах». Имеются разработки законопроектного

		профессионального образования, получившим педагогическую специальность, на время их работы в учреждениях общего и начального профессионального образования, в детских домах и интернатах; 5) пересмотреть требования к аттестации и аккредитации образовательных учреждений всех уровней, имея в виду повышение качества образования; 6) подготовить систему мер, направленных на обеспечение государственной поддержки в приоритетном порядке ведущих учреждений профессионального образования, имеющих сложившиеся научные школы мирового уровня, в том числе исходя из задачи интеграции высшей школы, академической и отраслевой науки».	уровня (группа Артемьева-СПбГУ).

a	5 октября 2002 г. Выступление на встрече с финалистами и организаторами конкурса «Учитель года России»	«Загрузку учащихся - как старших, так и младших классов, а также преподавателей, - можно считать запредельной, и следует продумать, как снизить загрузку, не уменьшая при этом зарплату учителям».	Проблема только начала решаться, в начале 2004 г. На настоящий момент разработаны основы новой Концепции оплаты труда учителей. Вопрос нуждается в очень быстром развитии и продвижении.
b	19 дек. 2002 г. Президентская “прямая линия”,	«В связи с тем, что оплата учителей привязана к объему работы, они стремятся работать больше и, соответственно, увеличивают нагрузку на учеников. Для решения этой проблемы необходимо переходить к отраслевой системе оплаты труда в образовании».	

а	24 июня 2002 Из Пресс-конференции В.Путина	Вопрос: Приближаются вступительные экзамены в вузы России. Они пройдут в условиях реформирования сферы образования. В частности, в ряде регионов уже прошел эксперимент по введению единого государственного экзамена. Как Вы считаете, оправдал ли этот эксперимент себя, и чем вообще вызвана необходимость реформы образования? Ответ: Эффективно или неэффективно проводится реформа? Это нужно спросить у тех выпускников школ, допустим, прошлого года в Чувашии, допустим, которые за многие годы впервые в таком количестве попали в ведущие вузы страны. Вот это тоже одна из мер, направленных на снижение уровня коррупции, в данном случае в сфере образования.	В двух высказываниях высказывается отношение к ЕГЭ, в целом позитивное – на сегодня это оказалось наиболее продвинувшимся направлением реформы (по степени экспериментальной обкатки и введения фактически в массовую практику).

b	18 дек. 2003 г. Президентская «прямая линия»	«Введение в России единого государственного экзамена позволит снизить уровень коррупции в вузах и унифицировать стандарты требований к абитуриентам. Введение ЕГЭ - одна из важных проблем, которая касается многих. Думаю, спешки с этим не должно быть, и ее нет. Введение ЕГЭ делается для того, чтобы для молодых людей, особенно для проживающих в отдаленных регионах, была упрощена процедура поступления в вузы. Цель введения единого государственного экзамена - благородна. Однако сделать выводы можно будет только по результатам эксперимента».	

а	11 февраля 2003 г., Выступление на встрече с французскими бизнесменами	«Что касается социальной системы, есть несколько вариантов решения этой проблемы. Первый и самый главный, - если мы говорим о бюджетном финансировании, - то, по моему глубокому убеждению, финансировать надо не само учреждение, не больницу, не учебное заведение, как таковые. Платить надо за качество и количество оказываемых услуг. <…> Это общий принцип, который нужно реализовать в нашей стране. Это не просто, но это один из наиболее эффективных путей решения проблемы. Вместе с тем, мы должны и будем сохранять бесплатную сферу социального обеспечения - в образовании и медицине - как базовую. У нас еще много проблем в этих сферах. Поэтому я показал вам путь, по которому мы идем очень аккуратно и осторожно. Параллельно будем развивать платные социальные системы - для той категории людей, которые хотят и могут платить».	Три данных суждения определяют весьма трудную и пока очень мало проработанную проблему – по существу, проблему становления социальной сферы как цивилизованного рынка социальных услуг (слово «рынок» появляется только в 3-ем высказывании, последнем по времени). Имеется в виду, применительно к образованию: А) бюджетное финансирование не образовательных учреждений, а образовательных

b	27 янв. 2004 г. Выступление на заседании президиума Госсовета РФ	«Сегодня уже мало механически наращивать финансовые вложения в социальную сферу. Важно ощутимо поднять качество услуг, которые она оказывает гражданам. Для этого необходимо модернизировать механизм финансирования социальной сферы. Деньги должны поступать социальным учреждениям не просто за то, что они числятся в бюджетной ведомости, а за оказание конкретным людям услуг должного содержания и качества».	услуг; Б) параллельное становление подсистемы платных (для потребителя) образовательных услуг. При этом в последнем высказывании недвусмысленно и критически говорится о «затягивании» реформ, в том числе реформы образования (подразумевается, в первую очередь, институциональный и организационно-экономический аспект).
c	12 февр. 2004 г. Выступление на встрече с доверенными лицами по президентской кампании	«Трудно и медленно формируется у нас рынок услуг. <…> Крайне медленно у нас идут преобразования в социальной сфере. Затягивание реформ здравоохранения, образования по-прежнему не позволяет нам в полной мере обеспечить надлежащее качество этих услуг».	