

ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ образования в России



Татьяна Львовна Клячко,
директор Центра экономики непрерывного образования
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
доктор экономических наук

Предлагаемая ниже публикация даёт исчерпывающее представление о том, куда движется российское образование. Автор со знанием дела раскрывает основные направления российской образовательной политики и анализирует ближайшие стратегические намерения. Мы уже акцентировали внимание профессионального сообщества на том, что есть существенная разница между образовательными стратегиями в «логике учебных достижений» и в «логике человеческого капитала». Ведущие страны мира в своих образовательных приоритетах опираются на теорию человеческого капитала. Результат известен: эти страны не случайно называют развитыми. Однако наша образовательная политика последние два десятилетия версталась явно не в «логике человеческого капитала». За эти годы мы как имели не более 5% высококвалифицированных рабочих в промышленности, так и имеем, как отставали в 5–10 раз в производительности труда, так и отстаём, наши изобретатели как тратили полжизни на внедрение своих идей, так и успевают состариться, не увидев их в действии. А наши «одарённые дети» как не могли найти спроса на свои таланты в родном отечестве, так и продолжают «утекать» в Канаду и в прочие страны, где востребована талантливая молодёжь. А это и есть показатель государственной заботы о человеческом капитале. Предлагаемый материал — хороший повод экстраполировать то, что мы делаем в образовании, на предполагаемое качество человеческого капитала наших выпускников. Человеческий капитал в индивидуальном измерении — это воплощённая в человеке способность приносить пользу — доход, прибыль, свет души и тепло сердца, наконец... Дадут ли все наши модернизации так нужную стране и каждому в отдельности «производящую мощность личности»?

- численность школьников • демографический фактор • предшкола
- школьное образование • нормативы финансирования • платные образовательные услуги • ЕГЭ • Стратегия-2020

Демографический фактор

В дошкольном образовании численность детей росла, что привело к росту неудовлетворённого спроса

на места в детских садах. В 2011 г. 2145 тыс. детей нуждались в устройстве в дошкольные образовательные учреждения. Дефицит мест связан с тем,

что с 2000 г. число дошкольных учреждений сократилось на 12,1%, при этом численность посещающих их детей, напротив, выросла на 26,4%. Это привело как к перегрузке детских садов, так и к росту очередей в них.

Особенно серьёзная ситуация сложилась в крупных городах, например, по Москве нехватка мест превысила 15 тысяч. Решить эту проблему органам власти пока не удаётся. До сих пор не решена проблема организации предшколы и, прежде всего, для детей из малообеспеченных семей. Предполагалось, что предшкола обеспечит равные стартовые условия для первоклассников: в первый класс приходят дети с разным социальным капиталом и культурным багажом, что сразу же ставит тех, у кого они низкие, в худшее положение. Именно предшкола должна была дать детям из низкодоходных семей необходимые начальные знания и навыки. И дефицит мест в детских садах сильнее всего негативно отражается на этой социальной группе.

В связи с ростом численности детей росла и численность воспитателей в детских садах несмотря на низкую заработную плату.

Сегодня поставлена задача существенно увеличить заработную плату воспитателей детских садов до средней по экономике региона, и эта норма введена в законопроект «Об образовании в Российской Федерации».

Школьное образование

В школьном образовании растёт число учащихся в начальной школе, но продолжает снижаться в основной и старшей. Снижение скорости падения школьных контингентов при продолжающемся сокращении численности учителей привело к некоторому повышению числа учеников, приходящихся на одного учителя с 9,6 в 2005/06 учебном году до 12,4 в 2011 (из числа учителей в 2009 г. при подсчёте были исключены

руководящие работники школ и внешние совместители).

Вместе с тем этот показатель ещё сильно отстаёт от аналогичного показателя советских времён, когда на одного учителя приходилось 14 детей. Это служит основанием для утверждения, что система школьного образования недостаточно эффективна, и требовать, чтобы число учащихся, приходящихся на одного учителя, увеличилось до 14–15 человек (Минфин) или до 13–15 (Минрегион). При этом в расчёт не принимаются существенно изменившиеся условия предоставления школьного образования, когда идёт депопуляция многих территорий, что затрудняет (из-за огромных расстояний) концентрацию школьников в больших школах.

В связи с тем, что общее образование обязательно, государство вынуждено сохранять многие школы, число учащихся в которых не превышает 50 человек, а в классах иногда учится по 1–3 учеников.

Массированное сокращение числа сельских школ началось уже в советское время: за 20 лет с 1970 г. по 1990 г. их число сократилось на 29,7 тысяч; за 20 следующих лет в России их число уменьшилось ещё на 17,9 тысячи. При этом число городских школ весь указанный период было практически стабильным: в 1970/71 учебном году их было 19 тысяч, в 1995/96 учебном году был зафиксирован максимум — 20,9 тысячи, а к 2010/11 учебному году их число сократилось до 18,5 тысячи.

В РСФСР за 20 лет численность учащихся в городских и сельских школах изменялась сначала однонаправленно: она снижалась как в городе, так и в сельской местности, а затем — разнонаправленно: в городе росла, а на селе оставалась практически неизменной. В Российской Федерации стабильность числа сельских школьников сохранялась ещё 10 лет, а затем стала сокращаться, в городах же число учащихся снижалось все 20 лет, при этом

с 2000 г. скорость сокращения увеличилась, а с 2005 г. — снизилась.

В последние годы обострилась дискуссия относительно судьбы в системе общего образования лицеев и гимназий. Толчком к этому стали: переход в 2000-е годы на нормативное подушевое финансирование; принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»; растёт дифференциация качества образования в школах.

Реализация 83-ФЗ, т.е. перевод бюджетного финансирования на финансовое обеспечение выполнения государственного задания бюджетными и автономными учреждениями, привела к более жёсткой постановке вопроса о расчёте нормативных затрат на одного потребителя государственной (муниципальной) услуги, к числу которых теперь относится и образование, поскольку его общедоступность и бесплатность гарантированы 43 статьёй Конституции РФ, т.е. предоставление общего образования гарантируется государством. Соответственно, нормативы подушевого финансирования должны быть унифицированы в пределах субъекта РФ, поскольку школы оказывают одинаковую образовательную услугу всем его гражданам. Но чем образование в лицеях, гимназиях и школах с углублённым изучением предметов отличается от образования в обычных школах? Большим объёмом знаний и более высоким качеством образования, которые получают учащиеся? За счёт чего? За счёт более высокой квалификации учителей, лучшей оснащённости лицеев и гимназий учебным оборудованием, увеличения учебного плана и т.п.? Но какое отношение это имеет к стандартной образовательной услуге (ведь стандарт общего образования уже утверждён и для начальной, и для основной, и для старшей школы), которую должны получать все школьники, живущие в данном регионе (в пределе Российской Федерации)? Вот и возникает стремление установить *единый норматив* финансирования для всех общеобразовательных учреждений (кроме казённых, которые, как правило, осуществляют образовательную деятельность в нестандартных условиях — обычно это малокомплектные и/или малочисленные школы).

Что касается большего объёма знаний, которые получают учащиеся лицеев, гимназий или школ с углублённым изучением предметов, то это уже выходит за рамки стандарта или собственно государственной услуги. Поэтому получается, что за это «превышение», как за дополнительную услугу, должны платить родители, а за детей из малообеспеченных семей, видимо, государство (муниципалитеты). Но тогда должны быть установлены квоты для приёма таких детей в лицеи и гимназии. А вот к этому наше общество оказалось не готово, как не готовы часто и родители доплачивать за получение их детьми знаний сверх установленного стандарта. В то же время расслоение школ по качеству образования и условиям его получения становится всё более значительным, при этом число лицеев и гимназий в последние годы сокращалось, а численность учащихся в них, напротив, росла.

Если рассматривать изменения по федеральным округам, то численность учащихся, приходящаяся на одну школу, была здесь во второй половине 2000-х годов достаточно стабильной. Однако динамика была различной по городским и сельским школам.

Многолетний опыт сдачи ЕГЭ показывает, что только тогда, когда численность учащихся в школе превышает 500 человек, результаты её выпускников на едином экзамене становятся, как правило, выше средних баллов по региону. Поэтому сокращение наполняемости школ становится одним из значимых факторов, которые «ответственны» за снижение образовательных результатов в последние годы. Образовательная ситуация в городах лучше, чем в сельской местности, во многом и из-за этого параметра — наполняемости школы. Однако этот вывод нуждается в дальнейшей проверке: сопоставлении образовательных результатов и средней наполняемости школ в различных субъектах РФ, а также образовательных результатов в больших, средних

и маленьких по численности учащихся школах в крупных, средних и малых городах, в больших и небольших сёлах. Такой анализ позволит выделить и то сочетание факторов, которое повысит качество общего образования.

Финансирование общего образования

Номинально бюджетные расходы на дошкольное и общее образование росли все последние годы, в том числе и в 2011 г. Во многом смена тенденции — в 2009 и 2010 годах эти расходы росли в номинальном, но сокращались в реальном выражении, вызвана, видимо, тем, что 2011 г. был выборным годом в Государственную Думу и предвыборным для выборов президента. В связи с этим и в силу благоприятной внешней конъюнктуры расходы на образование вновь росли ускоренными по отношению к инфляции темпами, увеличившись за год на 22,1%. При этом расходы федерального бюджета на образование выросли в 2011 г. по отношению к 2010 году на 25,0%, а расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на образование — на 15,7%.

В 2011 г. бюджетные расходы на образование в реальном выражении превысили расходы 2008 г. — года начала экономического кризиса, когда по инерции (кризис начался в сентябре) расходы сохранялись ещё на высоком уровне. Если в 2010 г. расходы консолидированного бюджета на образование в реальном выражении составили 95,8% от уровня 2008 г., то в 2011 г. они этот уровень превысили на 11%. Таким образом, в 2011 г. система образования в целом вышла из кризисной ситуации, пройдя её за два года.

В сфере платных услуг ситуация хуже для системы образования по сравнению с бюджетным финансированием. Номинальные расходы населения на образование продолжали расти, реальные продолжали падать. Это связано с тем, что в 2011 г. доходы на-

селения увеличивались значительно медленнее, чем в докризисный период. Кроме того, основная часть объёма платных услуг формируется за счёт высшего образования, а в этом секторе произошло сокращение, пусть пока и не очень значительное, платного контингента.

В реальном выражении расходы населения вернулись на уровень примерно 2007 года, сократившись по сравнению с пиковым значением в 2009 г. на 3,6%. Отметим и инерционность процессов в системе платных услуг в образовании: в 2009 г. в разгар кризиса они продолжали расти, поскольку сохранялись обязательства населения по оплате обучения, и только в 2010 г. они начали в реальном выражении падать.

Быстрее всего росли бюджетные расходы на дошкольное образование (рост за год на 27,6%) и общее образование (рост за год на 26,1%), а медленнее — бюджетные расходы на начальное профессиональное образование. Существенные изменения произошли и в структуре консолидированного бюджета на образование: в нём снизилась доля расходов на высшее, на начальное профессиональное и на среднее профессиональное образование. Напротив, выросли доли дошкольного и общего образования. В целом в структурном отношении больше всего проиграло высшее образование — понизилась не только его доля в консолидированном бюджете на образование, но и в высшем профессиональном образовании. В целом по всем уровням образования, за исключением начального профессионального, в 2011 году наблюдался рост бюджетных расходов не только в номинальном, но и в реальном выражении.

Единый государственный экзамен

В 2009 г. единый экзамен (ЕГЭ) перешёл в штатный режим после длительного периода его экспериментальной апробации (2001–2008 гг.).

За этот период нарастала как критика содержания экзаменов по предметам в рамках ЕГЭ, так и процедур его проведения и последующей оценки полученных результатов. Боязнь Минобрнауки и Рособнадзора вызвать негативную реакцию выпускников школ и родителей, педагогической общественности при переходе ЕГЭ в штатный режим привела к значительному снижению требований к выпускникам школ по обязательным предметам — математике и русскому языку.

Резко уменьшилось число «двоек» по математике и русскому языку в 2009 и 2010 годах, т.е. когда ЕГЭ проводился уже в штатном режиме. Между тем в 2006–2008 годах очевидна прямо противоположная тенденция: число «двоек» по этим предметам неуклонно росло.

Дело в том, что в 2001–2008 гг., когда проводился эксперимент по ЕГЭ, действовало правило «+1 балл», т.е. сдавшие единый экзамен на «двойку» выпускники школ автоматически получали «тройку» и, следовательно, аттестат, а также возможность поступать в вуз. В 2009 г. это правило перестало действовать, что означало: примерно 25–30% выпускников школ не получают аттестат и не смогут поступать в вуз, а это могло бы привести к резкому росту социальной напряжённости и отторжению ЕГЭ населением (поскольку оно нацелено на получение детьми высшего образования, а ЕГЭ становился барьером на пути к этой цели), а также учительской общественностью, так как и на школы в этой ситуации был бы направлен гнев родителей. Кроме того, вузы не досчитались бы значительной части первокурсников, что ощутимо ударило бы по их финансовому положению. Все эти причины привели к тому, что требования на ЕГЭ были значительно снижены.

В 2011 г. оказалось невозможным повышать порог «тройки» по математике и русскому языку, ибо это привело бы к негативной реакции населения и школ, которые уже успокоились и в целом приняли ЕГЭ, почувствовав, что он не влияет на их жизненные планы (для семей) и на оценку их деятельности (для учителей). Однако перестав быть социальным раздражителем, ЕГЭ одновременно перестал

играть роль объективного арбитра по отбору тех, кто может учиться в вузе, и отсеивать тех, кто не может.

В 2009–2011 гг. минимальные тестовые баллы оставались практически неизменными (они были совсем немного повышены по математике и литературе, в то время как по информатике и ИКТ, а также по химии снизились). В 2012 г. минимальные тестовые баллы по русскому языку и математике остались без изменений.

Снижение «качества» оценок на ЕГЭ привело к тому, что стали звучать требования о введении «баллов отсеивания»: при получении баллов ниже определённого уровня (например, 60–65 баллов) студент не может обучаться за счёт бюджетных средств, а только на платной основе.

В 2009–2010 гг. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» построила рейтинги вузов по баллам ЕГЭ поступивших в них абитуриентов. Это позволило выявить направления подготовки с относительно высокими и относительно низкими баллами ЕГЭ студентов, принятых на бюджетные места.

При введении «баллов отсеивания» для обучения на бюджетных местах на уровне 60–65 баллов, на инженерных и сельскохозяйственных специальностях и направлениях подготовки большинство студентов будет учиться за плату, а на социально-экономических и гуманитарных — за счёт бюджетных средств. В силу того, что инженерные и сельскохозяйственные специальности значительно более «фондоёмки» по сравнению с социально-экономическими и гуманитарными, вряд ли такое распределение бюджетных средств можно назвать эффективным. Кроме того, переход экономики на инновационный путь развития требует подготовки высококвалифицированных кадров по инженерным

специальностям и направлениям подготовки, а не только по социально-экономическим (хотя в России есть и значительная потребность в повышении качества подготовки управленческих, экономических и юридических кадров).

Рост престижа инженерных специальностей необходим для подготовки кадров, востребованных для модернизации российского производственного потенциала в целом. Таким образом, инженерные специальности и направления подготовки сегодня критически важны для государства, соответственно они не могут быть отданы практически целиком в сектор платного образования.

Разработка Стратегии-2020 в образовании

По Стратегии-2020 в образовании работали две экспертные группы: первая занималась профессиональным образованием, вторая — школьным.

Одним из ключевых предложений экспертов стало обеспечение эффективного контракта для преподавателей, занятых в сфере образования. В нынешней версии проекта закона «Об образовании в Российской Федерации» есть норма о том, что средняя зарплата педагогических работников должна быть не ниже средней по экономике соответствующего региона. В 2011 г. заработная плата в образовании по стране в целом составила 65% от средней по экономике.

Однако экспертная группа по профессиональному образованию считает, что заработная плата преподавателя вуза (с учётом всех его доходов) должна составлять 200% от средней по экономике (в 2011 г. в среднем по России она составила, по предварительным данным Росстата, 93,5%), преподавателя колледжа или техникума — 150% (в 2011 г. — примерно 68%), а учителя школы — 115% (в 2011 г. — примерно 62–64%).

Предполагается, что в этом случае преподаватели образовательных учреждений откажутся от сторонних заработков и смогут полностью сосредоточиться на педагогической и научной работе. Понятно, что зарплата преподавателей должна быть дифференцированной — кто-то будет получать меньше, а кто-то больше, что будет способствовать, по мнению экспертных групп, привлечению в образовательные учреждения лучших кадров и отсеву худших.

Ещё одной продвигаемой идеей первой экспертной группы стала идея введения в России прикладного бакалавриата. Эту новую форму высшего образования предлагается включить в новый закон «Об образовании в Российской Федерации» — в нынешней редакции о ней ничего не говорится.

Согласно докладу экспертной группы, введение прикладного бакалавриата должно решить проблему подготовки квалифицированных исполнителей, поскольку действующие системы начального и даже среднего профессионального образования в последние годы утратили свою привлекательность в глазах молодого поколения. В 2010 г. почти 20% окончивших учреждения начального профессионального образования и более 70% выпускников учреждений среднего профессионального образования поступили в вузы. Концепция прикладного бакалавриата должна быть следующей: студент, отучившись два года в обычном, академическом бакалавриате, хочет быстро выйти на рынок труда: тогда он за год проходит прикладную подготовку, получает диплом и идёт работать, при этом сохраняя возможность вернуться в вуз, окончить академический бакалавриат за счёт бюджета, а потом пойти в магистратуру.

Другая проблема, которая акцентирована в докладе экспертной группы, — псевдообразование, которое множество вузов сейчас даёт своим выпускникам за счёт бюджетных средств. Больше половины

студентов третьих курсов работают 22 и более часов в неделю — фактически полный рабочий день. Нормально учиться в такой ситуации они не могут. По мнению группы, этим студентам целесообразно дать практическую подготовку в прикладном бакалавриате, возможность выйти на рынок труда и — при желании — вернуться в систему высшего образования и доучиться.

Нам представляется, что помимо чисто правовых вопросов к статусу студентов и выпускников прикладного бакалавриата, возникают не менее острые экономические и психологические проблемы.

Работодатели пока отрицательно относятся к выпускникам бакалавриата. Понятно, что различить академического и прикладного бакалавров им будет крайне сложно, поэтому они свои негативные оценки перенесут и на последних. Вузы, которые спокойно получают бюджетные средства за обучение студентов в то время, когда те работают, также не будут поддерживать эту меру, особенно в условиях быстрого сокращения студенческих контингентов по демографическим причинам (учить три года значительно менее выгодно, чем пять лет без особых трудов). Работающие студенты, накапливая профессиональный опыт, востребованный рынком труда, и получая заработную плату, а кроме того, и диплом специалиста, востребованный работодателями, ещё более не заинтересованы в изменении ситуации.

Если при введении прикладного бакалавриата будет сохранена и система среднего профессионального образования (а экспертная группа предлагает её сохранить), это приведёт к путанице на рынке труда, поэтому работодатель по-прежнему предпочтёт брать выпускников специалитета или магистров, в крайнем случае, привычных ему выпускников ссузов.

По мнению первой экспертной группы, необходимы законодательные изменения правил приёма в вузы на бюджетные места. Сейчас вузы ограничены только минимальными баллами ЕГЭ по общеобразовательным предметам, подтверждающими, что абитуриент освоил школьную программу. В результате в инженерные вузы берут студентов с 33 баллами ЕГЭ по математике. В связи с этим предло-

жено ввести для желающих участвовать в конкурсе на бюджетные места минимальный порог качества знаний по профильным предметам, который должен варьироваться от году к году — в зависимости от результатов выпускников школ, но в любом случае отсекал наименее подготовленных.

По нашему мнению, этот подход ведёт к утрате аттестатом о среднем образовании хоть какого-то значения и, кроме того, нарушаются конституционные права выпускников школ, поскольку они заранее — до подачи документов в конкретный вуз — не допускаются к обучению на бюджетных местах. Следует также учитывать, что согласно действующему закону «Об образовании» и проекту закона «Об образовании в Российской Федерации» не менее определённого числа студентов должны учиться в государственных и муниципальных вузах России на бюджетных местах. Однако группа считает, что минимальный порог качества знаний — это элемент конкурса, который не нарушает конституционных прав поступающих в вузы. При этом должен обеспечиваться контроль за качеством работы вузов: введение независимой от вузов аттестации студентов, оценки прозрачности вузов, проведение других мониторингов, оценивающих качество студенческих контингентов, профессорско-преподавательского состава, условий обучения.

Кроме того, экспертная группа предложила создать условия для конкуренции вузов при распределении государственного задания, а именно: не распределять контрольные цифры заранее, а распределять бюджетные средства по итогам зачисления. Далее группа поддержала давнее предложение о том, чтобы студенты с высокими баллами ЕГЭ приносили своим вузам больше бюджетных средств, чем студенты с низкими. Фактически это означает возвращение к идее государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) в виде

ГИФО-2, когда устанавливаются всего две их категории (в ГИФО-1 их было пять). Абитуриенты, которые набрали, например, от 85 до 100 баллов на ЕГЭ, приносят в вуз 200 тыс. рублей, набравшие же от 50 или 55 до 85 баллов — 100 тыс. рублей. Школьники, которые получили на едином экзамене ниже 50, но выше, скажем, 35 баллов, по мнению экспертной группы, должны учиться только за плату, а остальные вообще не смогут поступать в вуз.

Поскольку сильные студенты сегодня идут преимущественно на социально-экономические, гуманитарные специальности и ИКТ, то вузы, их готовящие, получают значительные бюджетные средства; технические вузы, напротив, получают меньше бюджетных денег, хотя они более «фондоёмкие». В результате для технических вузов необходимо будет вводить повышающие коэффициенты, чтобы обеспечить их нормальное функционирование, затем придёт очередь медицинских и сельскохозяйственных и т.п. Словом, идея ГИФО-2 представляется пока плохо проработанной. Более того, она не позволяет решать задачи технологической модернизации России, которая сейчас стоит на повестке дня и станет ещё актуальнее к 2020 году.

Группой предложено также поддерживать за счёт бюджетных средств федеральные и национальные исследовательские университеты, МГУ и СПбГУ, другие «статусные» вузы, поскольку они должны выйти на мировой уровень преподавания и исследовательской деятельности. Это позволит, по мнению экспертной группы, привлекать в них зарубежную профессуру и обеспечивать студентам нормальные условия обучения. Кроме того,

повышение расходов на исследования и рост заработной платы приведут к тому, что российские учёные предпочтут оставаться на родине, а не ехать работать за границу.

Таким образом, по мнению группы, выпускники названных высших учебных заведений будут получать образование мирового уровня, усилится приток в них иностранных студентов, повысится исследовательский потенциал высшей школы, что оправдает (с позиции оценки эффективности) финансирование этих вузов по повышенным нормативам.

В целом, предложения первой экспертной группы можно оценить как развёрнутую просьбу к государству о выделении государственным высшим учебным заведениям дополнительных бюджетных средств с непонятной пока отдачей. Только с 2005 по 2011 год бюджетное финансирование системы высшего образования в номинальном выражении выросло в 3,4 раза, а в реальном — в 2,0 раза, качество же высшего образования при этом не только не выросло, но снизилось. Выделение ведущих вузов и их приоритетное бюджетное финансирование, возможно, смогли бы переломить ситуацию, но исключительно для этого сегмента системы высшего образования; остальная её часть продолжит деградировать, причём ускоренными темпами.

Таким образом, можно заключить, что Стратегия-2020 для системы образования формально подготовлена, но основные проблемы в этой сфере пока не решены и требуют более адекватного решения. **НО**