

ОТ АДМИНИСТРАТИВНО-КОМАНДНОГО к рыночному регулированию образования: плюсы и минусы

Елена Давыдова,

доцент кафедры экономической теории

Государственного университета — Высшей школы экономики,

кандидат экономических наук

Кризисные явления в системе образования характерны не только для России, но и для других стран. Основными признаками кризиса современной системы образования эксперты называют: консерватизм (как следствие — хроническое отставание получаемых знаний от современного уровня развития информатизации и технологии); инерционность; территориальность (неспособность предоставить всем проживающим на определённой территории возможность получить необходимое образование); локальность (специфичность образования, получаемого в отдельном учебном заведении); ограниченность (относится прежде всего к региональным вузам, которые не могут обучать желающих всему спектру специальностей на отдельной территории).

Для России, в частности, эксперты отмечают следующие расхождения между провозглашёнными целями и реальными фактами, которые свидетельствуют о неспособности системы образования соответствовать этим целям. Российская система образования не решает должным образом задачи социализации молодёжи, так как сегодняшняя школа не выполняет воспитательные функции, не даёт необходимых социальных и коммуникационных навыков; не обеспечивает формирование необходимых квалификаций для перспективного рынка труда; очевиден переизбыток выпускников высшей школы, подготовка которых не соответствует потребностям рынка труда.

Не обеспечена социальная мобильность населения, нет условий «равного старта», нет системы социальной (грантовой) поддержки учащихся из малоимущих семей.

Особую обеспокоенность представителей российского научного сообщества вызывает происходящая наряду с трансформацией экономики трансформация целей и ценностей образования: многие образовательные учреждения, подчиняясь стихии рынка, стараются выбрать более лёгкий путь приспособления к сиюминутным потребностям потребителей, предлагая порой не само образование, а знаки образования.

Смещение представлений, так называемая «трансформация сознания» (согласно терминологии К. Полаanyi), обуславливает неопределённость места школы в общественной

структуре и социальных отношениях. Снижена доля ответственности государства за сферу образования, хотя образование продолжает считаться общественным благом. Внедрение в сферу образования рыночных отношений определяет растущую степень неравенства среди учреждений образования.

Возможности и опасности

Меняющиеся глобальные условия тают в себе как новые возможности, так и опасности. Так, растущая роль знаний в экономике, революции в технологиях обуславливают возможности скачкообразного («перепрыгивающего») роста в некоторых сферах экономического развития. А это, в свою очередь, чревато опасностями увеличения информационного барьера, разрыва в уровне знаний между странами и внутри отдельных стран.

Глобализация рынка труда стимулирует распространение единых стандартов образования по всему миру, обеспечивает доступ к опыту, навыкам и знаниям, накопленным профессионалами в разных странах. (Названные явления в комплексе образуют так называемый «Болонский процесс».) В то же время эти процессы сопровождаются ростом темпов «утечки умов», оттоком передового человеческого капитала за рубеж и в итоге, — потерями человеческих ресурсов.

Политические и социальные перемены, развитие демократии создают благоприятные условия для реформ, в том числе и в области образования, но эти же перемены вызывают рост коррупции, преступности и другие негативные последствия.

Перечисленные проблемы относятся к «универсальным» факторам, свойственным каждой современной стране, но, очевидно, есть и другие, обусловленные российской спецификой. Специалисты в этой связи говорят о своеобразном сочетании религиозного, идеалистического и чувственного типов культуры в российском образовании.

Называются культурно-исторические составляющие развития, определяющие специфику России: государство является высшим институтом;

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

воля государства реализуется через многочисленное чиновничество; в России сформировалась зависимость от власти, но не от собственности; более 60% территории находится в суровых климатических условиях; регионы страны характеризуют значительные различия в климате, характере почв и т.д.

Социальное неравенство

В сегодняшней России официально признано социальное неравенство: его легализация на уровне идеологии превращает Россию из бесклассового в рыночное общество, где существует неравенство и борьба интересов. В то же время российское государство вынуждено отказаться не только от идеологии тотального равенства, но и от идеологии «социального государства» и его принципа перераспределения. Оно не только не может скрывать существование неравенства, но и не может его контролировать.

Роль государства

Государство согласно оплачивать образование детей и поддерживать таким образом систему образовательных учреждений, но в то же время оно более не стремится к тотальному доминированию и контролю в этой сфере.

Закон «Об образовании» содержит все те противоречия, которые свойственны вышеописанным процессам. «Государственно-общественный» характер управления образованием, провозглашаемый в законе, становится парадоксальным. С одной стороны, законодательство декларирует «расширение прав общественности в управлении образовательными учреждениями», «децентрализацию» и «демократизацию» образования, «ликвидацию монополии государства на образование», «многоукладность» и «вариативность» образовательной системы, «регионализацию» образования.

Елена Давыдова. **От административно-командного к рыночному регулированию образования: плюсы и минусы**

Но с другой стороны одновременно провозглашается приоритет сохранения единого образовательного пространства, образовательных стандартов, централизованного контроля их исполнения.

В статье 4 Закона РФ «Об образовании» государство берёт на себя обязательство оплатить уже полученные образовательные услуги, но только в рамках государственного образовательного стандарта. То есть российское государство посредством законодательства не стимулирует конкуренцию образовательных учреждений, не оплачивает дополнительные образовательные услуги; но в то же время не стремится контролировать выбор родителями школы.

Государство не может содержать централизованную систему образования, поэтому оно «распродает» образовательные учреждения. Например, «финансирование основной по количественным показателям части общественных учреждений осуществляется на региональном и муниципальном уровнях. Финансовая ответственность за реализацию права детей на образование делегирована регионам, имеющим неравные возможности» (Т.Л. Клячко).

Современные качественные изменения в системе образования, которые мы можем наблюдать, становятся следствием невозможности существования единой системы общественных ценностей, отсутствия не только государственной политики в сфере образования, но и самой государственной идеологии. Школа перестаёт быть единой.

В то же время школа в России перестаёт быть обязательной и всеобщей: параллельно ажиотажному спросу на элитное образование среди определённых социальных групп некоторые подростки выпадают даже из системы обычного среднего образования.

Рынок образовательных услуг, ориентированный не на потребности государства, а на гражданское общество, контролируется государством с точки зрения «идеологии права».

Идеологическое влияние государства заметно уменьшается. Государство оставляет в сфере своей компетенции тот минимум требований к системе образования, образовательным услугам, который позволяет предотвратить использование системы образования в целях, «опасных для личности».

Условия трансформации

Однако если ещё и остались у России некоторые конкурентные преимущества по сравнению с развитыми экономиками, то искать их следует, прежде всего, в сфере образования. В этом случае мы должны понимать модернизацию в широком смысле слова: как задачу и как процесс самоусовершенствования и развития конкурентных преимуществ экономики посредством экстраординарных мер, принимаемых в экстраординарных условиях. Условия трансформации, в которых сегодня пребывает Россия, как раз таковыми и являются.

Эти условия характеризуются тем, что в момент перехода от экономической системы командной экономики к рыночной системе ни один из существующих в стране хозяйственных укладов не способен воспроизводиться на собственной основе. Экономика находится в так называемом «поле трансформационной нестабильности». Такое состояние характеризуется расколотостью, мозаичностью институционального пространства (составленного из осколков экономических подсистем), слабостью экономических, формированием неэкономических детерминант.

Модернизация

Составляющими успеха модернизации являются следующие условия: наличие общенациональной стратегии, единство активной части общества; модернизация должна стать главным экономическим интересом достаточно весомой в экономическом и политическом плане общественной группы; необходима стратегически мыслящая и социально ответственная элита.

Отвечая на вопросы в такой постановке, отметим, что современная реальность требует появления специалистов нового типа, обладающих «экстрафункциональными качествами». Перед ними ставятся более сложные и серьёзные задачи, им необходим иной круг знаний, которые не только не были известны, но и практически непознаваемы лет десять тому назад из-за отсутствия методов их обнаружения и анализа.

В этой связи в учебных заведениях явно наметился процесс «гибридизации обучения».

Если сравнивать системы образования разных стран в целом, получается, что мы оказались в числе развивающихся стран. Между тем наша школа внесла и продолжает вносить колоссальный вклад в развитие образования наиболее передовых стран мира. Известно, например, что в составе правительства Израиля наиболее престижные должности занимают выпускники нескольких российских вузов: примерно половина из них из МГУ, МФТИ, МГТУ им. Баумана, а медицина в основном держится на выпускниках Ленинградской военно-медицинской академии.

К сожалению, в нормативных документах образования лишь упомянуто в качестве целей формирование убеждений и представлений, которые способствуют укреплению общественных ценностей, необходимых для воспроизводства социально-экономической системы, её прогрессивного развития. Безусловно, одного этого недостаточно: системные проблемы и должны решаться системно, причём это относится не только ко всей системе образования, но, прежде всего, к воспитательной и образовательной деятельности, направленной на всестороннее развитие отдельной личности.

Однако и в прежние времена, и сегодня учёные, исследующие феномен образования, называют две противостоящие друг другу тенденции в организации учебного процесса: *специализацию* и *энциклопедичность*. И та и другая представляют серьёзную опасность в деле образования. Однако если в начале века сильнее звучала критика системы образования (особенно высшего) за излишнюю энциклопедичность, то в конце XX века её больше критикуют за чрезмерную специализацию. Здесь, очевидно, сказывается и объективный фактор. Информационный взрыв не только увеличил общее ко-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

личество информации, но и уменьшил ту долю, которую человек способен получить и понять. В результате продуктом образования становится человек больше, чем ранее, *информированный*, но всё менее *знающий* и *понимающий*.

Системный метод образования

Разрешением диалектического противоречия между требованиями специализации и энциклопедичности служит системный метод образования. Его принципы:

- представления и знания учащегося о явлениях должны формироваться на уровне системы, пусть и локальной (в рамках отдельного предмета); развитие системы представлений и знаний происходит от простого к сложному по спирали, без «квантовых скачков» — необоснованных переходов от одного уровня к другому;

- учащийся должен обладать умениями и навыками решения профессиональных задач в типичных и нестандартных ситуациях;

- образование должно быть процессом социализации индивида, включающим взаимообусловленные сопроцессы: (1) развитие прогнозирующего, системного типа мышления, видения предмета в системе связей и отношений с другими предметами, а также (2) воспитание личности индивида путём формирования мировоззрения, сопряжения его интересов и стремлений в сфере познания, общественной и профессиональной деятельности с ценностями общества, высшими духовными благами.

Обозначив таким образом методологическую основу модернизации системы образования, отметим, что она призвана стать базой для модернизации страны в целом. Располагая первоначально очень ограниченным инвестиционным ресурсом, Россия должна выбрать образовательный

Елена Давыдова. **От административно-командного к рыночному регулированию образования: плюсы и минусы**

сектор в качестве приоритета — одной из «национальных точек роста». Инвестиции в человеческий капитал становятся условием развития всех секторов российской экономики. На потребности экономики, которые заявят о себе через 5–15 лет, система образования должна реагировать уже сейчас.

Обновление содержания образования

Необходимо снизить перегруженность учебных планов; развивать методы обучения, которые формируют практические навыки анализа информации, самообучения; повысить роль самостоятельной работы учащихся и студентов; восстановить и укрепить связи профессионального образования с практикой и научными исследованиями; создать механизмы систематического обновления содержания образования всех уровней; ликвидировать отставание от мировой науки в стандартах и качестве преподавания социальных наук, в первую очередь экономики, менеджмента и права. Выпускники средней школы и всех ступеней профессионального образования должны получать знания и базовые навыки в областях, обеспечивающих активную социальную адаптацию (экономика, право, основы политической системы, менеджмент, социология и т.п.). Следует увеличить долю открытого образования в учебных программах всех уровней; обеспечить в средней школе необходимую базовую подготовку по основным направлениям применения информационных и коммуникационных технологий; перейти на сопоставимую с мировой систему показателей качества и стандартов образования всех уровней; обеспечить знание на уровне функциональной грамотности, как минимум, одного иностранного языка всеми выпускниками полной средней школы; обеспечить развитие вариативности и доступности образовательных программ, перейти от вариативности для преподавателя к вариативности для учащегося; обеспечить бюджетным финансированием несколько базовых вариантов полного среднего образования.

При создании эффективных механизмов трансляции социального заказа системе обра-

зования планируется, что основная часть потоков в образовании будет основываться на персонификации бюджетного финансирования. Целевые субсидии (также на персонифицированной основе) должны корректировать рыночный механизм.

Идея формирования рынка образовательных услуг не только на стороне спроса, но и на стороне предложения предполагает свободное (контрактное) ценообразование на образовательные услуги (за исключением той их части, которая непосредственно реализует конституционные гарантии бесплатного образования), ликвидацию существующей сегментации образовательного рынка, дискриминации учебных заведений по критерию их учредителя.

Образование в целом, и высшая школа в частности, имеет решающее значение для формирования интеллектуального потенциала — фактора производства и применения знаний. В ответ на эти важные тенденции развития окружающего мира в нашей стране произошли значительные изменения в системе образования. Эти перемены несут с собой и *новые возможности*, и *новые сложности*. Сегодня российская система образования сталкивается с беспрецедентными по сложности проблемами. Среди этих проблем в первую очередь обычно называют проблему недостаточности финансовых ресурсов, обусловленную не только общеэкономическими факторами, но и политикой правительства в области образования. В результате недофинансирования образовательной сферы как в учительской, так и в преподавательской среде начинают преобладать консервативные настроения, которые сопровождаются снисходительным отношением к некоторым способам возможного заработка. Государство как бы заключило с образованием негласный договор: «Мы вас не кормим, но и не трогаем, выживайте, как хотите. Мы же закроем глаза на качество образования и на взимание вами дополнительных средств». В результате деформируется сама система образования. Фактически преподаватель-учёный, преподаватель-воспитатель

замещается преподавателем-почасовиком или даже хуже — коррупционером. Талант и усердие преподавателя в большинстве случаев игнорируются — в системе частных образовательных услуг соответствующие механизмы просто не предусмотрены.

Социологи отмечают закрепление социальной стратификации выпускников вузов через систему образования: выделяются три группы в зависимости от доходов: гарантированно покупающие качественное образование; имеющие возможность получить реальное образование удовлетворительного качества, доплачивая за реальное внимание преподавателей и покупая услуги репетиторов; формально посещающие образовательные программы, но не получающие необходимых компетенций (это не значит, что они не платят — просто за свои деньги им доступны только услуги низкого качества).

Инерция системы образования

Инерция, накопленная системой образования в России за всю её многолетнюю историю и, в частности, за годы рыночной трансформации, определяет следующие факторы, способные повлиять на перспективы её развития:

- продолжает действовать такой фактор, как неадекватность ресурсов, во-первых, рынку труда, а во-вторых, заявленным образовательным программам и их стандартам;
- продолжается сокращение сельских школ: «естественным порядком» это сокращение может достичь 10% от общего числа школ до 2010 года. Новое поколение как сельских, так и городских учителей не получает адекватной зарплаты, следовательно, продолжается рост параллельной школе системы платных услуг, социальная дифференциация школ и школьников в зависимости от доходов родителей;
- наблюдается массовое образование фондов поддержки школ для обеспечения нормальных условий учебного процесса, в основном, на неформальной основе. В то же время возникает сегрегация школьников из малоимущих семей;
- успешные «образовательные маршруты» проходят в основном через приобретение не-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

формальных платных образовательных услуг на индивидуальной основе. Однако на этих маршрутах есть риски, основные из которых связаны с тем, что часто покупка «прохода» (билета) или титула образования заменяет само образование, отсутствуют эффекты коллективного обучения.

При сохраняющихся условиях «дикого рынка» будет наблюдаться дальнейшее вырождение системы начального профессионального образования и (в некоторых регионах) приватизация учреждений НПО крупными предприятиями.

Система высшего профессионального образования уже становится значительно более прикладной. Адаптация могла бы произойти в форме традиционной пятилетней программы обучения (вузы не заинтересованы в сокращении сроков обучения, так как в модели сметного финансирования это сократит их финансовые ресурсы). Можно говорить о тенденции роста «фактически платной» составляющей формально бесплатных программ образования, которые в системе высшего профессионального образования к 2010-му году могут достичь 70–100% от бюджетного финансирования.

Пути к оздоровлению

По замыслу авторов реформы образования в России, «постановка диагноза» и признание его как самим «больным», так и обществом должны стать первым шагом на пути к оздоровлению. Сочетание институциональных изменений (введение ЕГЭ и т.п.), более полного финансирования и содержательного обновления образования должно придать его развитию новый импульс. Ясно, что полностью отдавать во власть рыночной стихии систему образования нельзя, если страна (нация) стремится сохранить свою историческую идентичность и место в мировом цивилизационном пространстве.