

ИСААК КАЛИНА: «ВСЕ ВАРИАНТЫ НАШИХ РЕШЕНИЙ ОТКРЫВАЮТ ТВОРЧЕСКИЕ ВОЗМОЖНОСТИ РЕГИОНАМ»

Министерство определяет приоритеты развития образования

Журналисты, пишущие о проблемах образования, ждали этой встречи довольно долго. Ещё в марте 2004 года федеральный управленческий штаб нашей отрасли начал, как известно, работу в новом качестве: разделившись на Министерство образования и науки, определяющее государственную политику в этих сферах и основные стратегические направления их развития, и Федеральные агентства.

В конце ноября 2004 года состоялась, наконец, долгожданная встреча журналистов московских СМИ с руководителями Департамента государственной политики в сфере образования — директором Исааком Иосифовичем Калиной и его заместителем Игорем Михайловичем Реморенко.

И.И. Калина сообщил нам, что это не обычная пресс-конференция, а своеобразный семинар по теме «Приоритетные направления образовательной системы Российской Федерации». Как вы понимаете, — самой актуальной для любого регионального и муниципального руководителя образования, для каждого директора школы, ибо государственная политика обретает конкретные формы деятельности, реализуется в регионах и на местном уровне.

Нарушая последовательность рассказа о работе семинара, поделимся радостными открытиями. *Нынешнее Министерство образования и науки, по крайней мере работники Департамента государственной политики в сфере образования, не собираются, как сказал Исаак Калина, подвергать ревизии документы, Концепцию модернизации образования, а стало быть и позицию своего управленческого предшественника.* Думаем, это весьма отраднo для руководителей образования всех уровней и для всех учителей: на их головы не посыплется бумажный «девятый вал» новых приказов, постановлений, распоряжений, отнимающих у практиков столь дефицитное рабочее время. А главное — *сохраняется преемственность в деятельности Федерального органа управления образованием.* За последние 10 лет отрасль возглавляли 7 министров (учителя не успевали запомнить, как их зовут, исключая Е. Ткаченко и В. Филиппова, которые были лидерами несколько лет). В иных же случаях — пришёл новый министр и всё началось с «нуля», и — «распалась связь времён». Более губительную «политику» трудно представить.

Правда, Исаак Иосифович сказал, что, конечно же, и работники возглавляемого им департамента, и министерство в целом, будут учитывать происходящие в жизни изменения, реагировать на них, предлагать новые модели. Но это естественно, понятно, иначе и быть не может. И.И. Калина в качестве резюме даже процитировал поэта:

Мятеж не может кончиться удачно,
Когда он победит, его зовут иначе...

Что ж, вполне справедливо и к месту.

И ещё одно открытие вынесли мы из этой встречи. Директор Департамента государственной политики в сфере образования сказал, что его коллеги *будут внимательно присматриваться к тому, что делается в регионах, анализировать возникающие там проблемы и на этой основе принимать взвешенные решения.*



Этому хочется поаплодировать: умение (и желание) «слушать жизнь», видеть её во всём многообразии, учитывать мнение тех, кто повседневно «варится» в этом кипящем котле, — само по себе похвально, ибо избавляет от поспешных, умозрительных выводов, принятия решений, от которых стонет образовательное сообщество. Но самое отчаянное — в твёрдой позиции директора департамента: *«Все варианты принятых нами решений — это новые творческие возможности регионов».*

Наконец-то ясно и чётко сказано об уважении к самостоятельным возможностям региональных и муниципальных руководителей, к их способности «включать» собственные головы, а не смотреть «в рот» министерству и не ждать от него ежедневных директив. На наш взгляд, *в этом и заключаются основы политики, озвученные на семинаре.* Дай Бог, чтобы это стало реальностью.

Ну, а цель, к которой стремится Министерство образования и науки в лице работников Департамента государственной политики в сфере образования, корреспондирует с целью, представленной Президентом РФ В.В. Путиным — создать в России свободное общество свободных людей. Для этого образование должно стать основным ресурсом, обеспечивающим благосостояние граждан, рост и развитие экономики, социальную стабильность и создание институтов гражданского общества, их активное участие в образовательной политике.

Журналистов ознакомили с итогами 1-го этапа реализации Концепции модернизации российского образования. Она позволила:

- значительно увеличить объёмы бюджетного финансирования системы образования;
- активизировать её законодательное и нормативно-правовое обеспечение;
- расширить академические свободы образовательных учреждений профессионального образования;

- апробировать различные механизмы доступности высшего и среднего профессионального образования;
- развернуть эксперименты по обновлению содержания и структуры образования, введению новых организационно-экономических механизмов развития этой сферы;
- повысить воспитательный потенциал учреждений образования.

Начиная с 2000-го года удалось добиться опережающего — по сравнению с общеэкономическими показателями — роста расходов на образование. Если в 2000 году они составляли 2,8% ВВП, то в 2003 году увеличились до 3,5%.

Вместе с тем большая часть мер, запланированных в 2001—2003 гг. в Концепции модернизации, не была осуществлена. Причины тому — *неверно выбранные приоритеты, неэффективные методы действия, недостаточная поддержка преобразований со стороны региональных властей, внутриотраслевой, замкнутый характер образовательной политики.* Эксперименты, за исключением Единого государственного экзамена, не затронули основной массы работников образования, поэтому для многих из них модернизация не стала актуальной задачей, превратившись лишь в разговоры о переменах к лучшему.

Заместитель директора Департамента Государственной политики в области образования Игорь Михайлович Реморенко ознакомил участников семинара с основными тенденциями развития современного образования.

В 2004 году расходы консолидированного бюджета на образование должны составить 531,2 млрд рублей. Из федерального бюджета в настоящее время финансируется примерно 20% всех расходов на образование. Столько же — из бюджетов субъектов Российской Федерации. Основная нагрузка и ответственность за финансирование образовательных учреждений (60% расходов) лежит на местных бюджетах. Из 135,5 тысяч образовательных учреждений всех форм собственности за счёт средств местных бюджетов финансируется 129,8 тысяч учреждений (95,7%).

Передача профессиональных училищ и ССУЗов в ведение субъектов Федерации вызовет сдвиг в структуре расходов на образование, увеличив долю региональных бюджетов и, соответственно, сократив федеральную долю в консолидированном бюджете.

В период 2002—2004 гг. росли бюджетные расходы в расчёте на одного обучающегося: в среднем профессиональном образовании рост составил 42%, в общем образовании — 39,3%, в начальном профессиональном — 27,1%, в дошкольном — почти 31%. Наименьший рост бюджетного финансирования в расчёте на одного студента в вузах — 3,4%. Обнадеживающая тенденция.

Тем не менее длительное недофинансирование учебных расходов, затрат на приобретение оборудования, текущий



и капитальный ремонт ведёт к увеличению риска различных аварий в образовательных учреждениях, к отставанию результатов обучения от современных требований. Уровень заработной платы в образовании остаётся одним из самых низких в стране. По последним данным, средняя зарплата в образовании составляет 43% от средней, начисленной в промышленности, и 53% от средней заработной платы в экономике. Выборочное обследование размеров заработной платы, проведённое Госкомстатом в апреле 2004 г., показало, что более 50% работников образования имеют заработную плату ниже 3000 рублей в месяц, 75% — ниже 5000 рублей.

Материально-техническая база системы образования значительно ухудшилась. Дефицит средств привёл к тому, что в настоящее время степень износа основных фондов в системе образования превышает 31%. В аварийном состоянии находится 4% школ, 6,9% профучилищ, 5,5% — учреждений среднего профобразования и 5,4% — вузов. Капитального ремонта требуют 33,4% школ, 20,7% вузов и 15,8% институтов повышения квалификации.

Вместе с тем в последние годы началось обновление материальной базы и оборудования в учреждениях всех уровней образования. Большое значение в этом сыграла программа компьютеризации школ. В 30,7 тысяч сельских школ поставлено 56,6 тысяч единиц компьютерного оборудования, около 9 тысяч городских и поселковых школ получили 75 тысяч единиц. В результате в нынешнем году на 100 учащихся общеобразовательных школ пришлось 2,5 компьютера, на 100 студентов вузов приходится 6,3 компьютера. К Интернету имеют доступ 98% вузов.

Кадровый состав системы образования таков: в ней занято около 5,9 млн. человек или 9% от общей численности занятых в экономике. Средний возраст работников системы образования составляет 40 лет. Родители и дети предпочита-

ют более молодых учителей, у которых и опыт есть, и сил много.

В высших учебных заведениях возрастная структура профессорско-преподавательского состава несколько иная: 21% преподавателей имеют возраст свыше 60 лет, 9% — свыше 65. В 2003 году удельный вес преподавателей вузов моложе 30 лет вырос до 15,9% по сравнению с 11% в 1998/99 учебном году. В учебных заведениях среднего профессионального образования возраст почти 55% преподавателей не превышает 49 лет, 19% — 39 лет.

Тревожной проблемой остаётся несоответствие содержания и технологий образования требованиям современного общества. Педагогические работники, разрабатывающие новые технологии, испытывают серьёзные трудности на пути их внедрения в общеобразовательную и высшую школу, нуждаются в поддержке федерального управленческого органа. Игорь Михайлович привёл такой пример: работники образования штата Гавайи успешно используют технологии, разработанные... российскими учёными.

Прекрасно, что об этом заговорил один из руководителей департамента, самого существенного для судеб образования. К сожалению, его предшественники весьма равнодушно относились к такому мощному резерву улучшения качества образования школьников и студентов, как новые образовательные технологии. Мы могли бы существенно дополнить информацию И.М. Реморенко: технология обучения такому важнейшему всепредметному навыку, как чтение, — с чётким алгоритмом, с гарантированным результатом (уже в начальной школе дети читают, как в старших классах, а объём чтения в 10–15 раз превосходит объём учебника по этому предмету) *доходит до школы при абсолютном неучастии работников министерства, пекущихся о качестве образования.* Больше того, учителя и директора школ, работающие по этой сообразной природе ребёнка технологии и достигающие успешных ре-





зультатов, подвергаются гонениям за то, что «нарушают» кем-то и когда-то — при царе Горохе — установленные «методические правила» ведения уроков чтения, основной результат которых сегодня — массовое равнодушие детей к книге, их отлучение от чтения. Такая же судьба и у технологии обучения иностранному языку.

В Ярославле разработана целостная технология самосовершенствования, саморазвития школьников, которая воспринята массовой практикой и даёт мощный импульс новому качеству воспитания. Так что у педагогов штата Гавайи есть ещё в России неиспользованные резервы...

Но вернёмся на семинар. Серьёзной проблемой, как отметил Игорь Реморенко, продолжает оставаться отсутствие общественной составляющей в системе государственного управления образовательной отраслью. Действительно, в последние 10—15 лет это стало притчей во языцех. Старшее поколение учителей и управленцев наверняка не забыло ещё Всесоюзный учительский съезд, который впервые за долгие-долгие годы пошатнул систему тотального управленческого диктата и провозгласил государственно-общественную форму управления образовательной отраслью. Съезд учителей предполагалось сделать главным общественным органом управления и созывать его каждые 5 лет. А между съездами работает Всесоюзный совет по народному образованию, обладающий правом депутатского запроса, выступающий с законодательными и распорядительными инициативами, минуя тогдашний главный управленческий орган страны — Госкомитет по народному образованию. Эти нелегитимно демократические инициативы исходили от самого Госкомитета. В первый общественный орган управления — вошли более 100 известных педагогов, управленцев, учёных. Возглавил его директор 825-й московской школы В.А. Караковский, ныне член-корреспондент РАО.

Но провозгласить свободу — легко. Гораздо труднее её реализовать. Жизнь идёт по своим законам, не считаясь с нашими самыми благими намерениями: государственно-общественная система управления захлебнулась в бюрократических способах претворения её в жизнь. Под этим «тихим землетрясением» погибли и деятельность Всесоюзного общественного совета, и идея продуктивных школьных советов, создавать которые начали в массовом порядке и, как всегда у нас, — «к определённому сроку»...

Похоже, столь же бесславна судьба и общественного совета, созданного при экс-министре В.М. Филиппове: очень мало информированы мы о деятельности этого общественного органа. А недавно (см.: НО. 2004. № 9) начальник Департамента образования администрации Ленинградской области З.Г. Найдёнова сетовала на то, что она, как член общественного совета, до сих пор не встретила с новым руководителем министерства — А.А. Фурсенко.

Очень хотелось бы, чтобы стремление нового федерального управленческого штаба отрасли создать общественные структуры — управляющие советы — привело, наконец, к подлинному, а не декларируемому, государственно-общественному управлению, — одному из самых существенных признаков гражданского общества, к которому все мы так стремимся.

Интерес журналистов вызвало сообщение Игоря Реморенко о том, что за последние годы были подготовлены и внесены в Государственную Думу проекты законов, предусматривающие внесение изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в Семейный и Гражданский кодексы Российской Федерации по отдельным вопросам правового регулирования образовательных отношений.

Правительство Российской Федерации за годы, прошедшие со времени принятия Концепции модернизации российского образования, приняло более 30 постановлений и распоряжений по проблемам образования, которыми определён порядок проведения экспериментов, утверждён ряд типовых положений, установлены государственные задания на подготовку специалистов. Большое значение имеет принятие Закона РФ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части финансирования образовательных учреждений» от 7 июля 2003 г. Закон этот поднял на уровень субъектов Российской Федерации ответственность за выплату заработной платы учителям и финансирование учебных расходов школ. Заместитель директора департамента сказал и о том, *что нужны правовые акты, расширяющие финансовые возможности директоров школ.* Сегодня, когда самостоятельность директоров резко ограничивается (известный директор московской школы признался: «Прессуют, как никогда»), это весьма актуальная мысль, которую по-



быстрее надо бы переводить в конкретные действия. Года три тому назад И. Реморенко опубликовал острую статью «Казначейство и школьная автономия», где показал, как «прессуют» директоров. С тех пор ничего не изменилось. Будем с нетерпением ждать практических шагов департамента и министерства в этом направлении.

Да простят нас И.И. Калина и И.М. Реморенко за эти отступления от темы. Но поскольку это семинар, то ведь на нём допустимо высказать своё мнение по обсуждаемой проблеме?

Игорь Реморенко назвал среди основных проблем развития образования в России необходимость *сменить подходы к разработке содержания образования и технологий обучения*. В условиях стремительного развития и расширения доступности открытых информационных сетей передача «готовых» знаний перестаёт быть главной задачей учебного процесса, снижается функциональная значимость и привлекательность традиционной организации обучения. Рынок труда предъявляет требования не столько к уровню теоретических знаний потенциального работника, сколько к высокой степени ответственности, профессиональной компетентности и коммуникабельности.

Меняется современное представление о фундаментальности образования: сегодня это такое образование, получив которое, человек способен дальше самостоятельно работать, учиться и переучиваться. Основной задачей единого образовательного процесса становится формирование креативности, умения работать в команде, проектного мышления и аналитических способностей, социальной компетентности.

Система образования пока отстаёт от требований социально-экономического развития. Это выражается, в первую очередь, в том, что профессиональное образование не отвечает потребностям рынка труда. Более четверти выпускников вузов и 30% выпускников учрежде-

ний профессионального образования не трудоустраиваются по полученной специальности. Это приводит к тому, что работодатели всё активнее инвестируют развитие альтернативных образовательных практик, таких, как корпоративные университеты, тренинговые компании, внутрифирменная подготовка кадров, стремясь совместить процесс обучения с активной профессиональной деятельностью. Вложения в альтернативные образовательные структуры ведут к истощению ресурсной базы образования, включая и кадровый состав.

Рынок труда сегодня очень динамичен, прогнозировать востребованность тех или иных специалистов больше чем на два года в регионах не могут. *Непрерывному профессиональному послевузовскому образованию — по любой специальности — мог бы придать стимул стандарт образования, разработанный совместно с работодателями.*

Современная российская система образования характеризуется фактическим отсутствием ответственности за конечные результаты деятельности учебных заведений. Не развиты независимые формы и механизмы участия граждан, работодателей, профессиональных сообществ в вопросах образовательной политики, в том числе и в независимой экспертизе качества образования.

Очень грустная и опасная тенденция в том, что при низкой заработной плате государственная система образования становится всё менее привлекательной областью профессиональной деятельности. Нищенская зарплата и неразвитость способов дополнительного легального заработка приводят к росту объёмов теневых финансовых потоков и, что особенно страшно, *к распространению коррупции в системе образования*. Ведь это ведёт к падению престижа профессии учителя и преподавателя вуза, к утрате морального права школьного учителя и российского профессора быть воспитателями юношества.





Отстаёт от реальных потребностей учителей система переподготовки и повышения квалификации, что не позволяет в полную силу осуществлять модернизацию, формировать кадровый корпус, способный обеспечить современное содержание образовательного процесса. Наиболее привлекательный для преподавателя вариант карьерного роста связан с перспективой назначения на административные должности. Но и это имеет свои издержки: низкая квалификация значительной части административно-управленческого персонала не позволяет внедрять эффективные формы организации и управления развитием образования.

Директор Департамента государственной политики в сфере образования Исаак Иосифович Калина в своём выступлении сказал о том, что 2-й этап модернизации образования не сформулирован пока на языке практических дел, конкретных мер.

Относительно деятельности управляющих советов подготовлен законопроект. Но И. Калина предупредил: «Нужно время, хотя бы года три, чтобы экспериментально отработать все аспекты деятельности управленческих советов. В Америке, например, на подобный эксперимент ушло семь лет. *Важно отработать эффективную модель.* Дай Бог, чтобы директор департамента был твёрд в своих намерениях и чтобы на местах не восприняли это как директиву к «немедленному действию». Это мы уже проходили и знаем, чем кончается. В конце 80-х годов прошлого века, когда было решено создавать в школах общественные советы, на местах это было воспринято именно как жёсткая директива к немедленному исполнению. В результате добрые намерения вылились в махровую пустоportunую формальность (см. об этом статью Ю. Крупнова в «НО», 1990, № 10 «Новое качество... в сжатые сроки»). Хорошо бы не наступать вторично на те же грабли.

Каковы же приоритетные направления государственной политики образования на нынешнем этапе его модернизации? Нам сообщили, что они таковы:

- формирование современной системы непрерывного профессионального образования;
- повышение качества профессионального образования;
- обеспечение доступности качественного общего образования;
- инвестиционная привлекательность сферы образования.

Это обеспечит дальнейшую реализацию задач Концепции модернизации российского образования, решение стоящих перед ней задач.

Повышение качества профессионального образования возможно на основе активизации инновационных процессов в этой сфере, интеграции образовательной, научной и практической деятельности.

Доступность качественного общего образования должна быть направлена на выравнивание стартовых возможностей его получения. Это позволит снизить социальную дифференциацию, заложить необходимую основу для социальной, территориальной и образовательной мобильности детей и молодёжи.

Инвестиционная привлекательность образования позволит решить проблему дефицита квалифицированных кадров, повысить управленческий потенциал, обеспечить развитие ресурсной базы и внедрение новых технологий в образовательный процесс.

Эффективная реализация приоритетных направлений развития образования обеспечивается, по мнению организаторов встречи, решением таких задач.

1. Для формирования современной системы непрерывного профессионального образования необходимо:

- создать условия для расширения организационных структур, предоставляющих образовательные услуги в области профессионального образования и подготовки кадров;
- создать условия для распространения общественно-профессиональных механизмов аттестации и аккредитации образовательных программ;
- повысить роль общественных институтов в управлении образованием;
- сформировать общенациональную систему оценки качества образования и образовательных программ;
- создать условия для образовательной мобильности обучающихся.

2. Для повышения качества профессионального образования необходимо:

- перейти к двухуровневому высшему образованию (бакалавриат и магистратура);
- реструктурировать системы начального и среднего профессионального образования;
- создать условия для интеграции образовательной, научной и практической деятельности.



3. Для повышения доступности качественного общего образования необходимо:

- рекомендовать введение «предшкольного образования» (нулевой класс);
- перейти к отраслевой системе оплаты труда работников образования, в том числе используя снижение недельной нагрузки учащихся и повышение заработной платы учителей;
- осуществить социальную адресную поддержку обучающихся с расширением доступности дополнительного образования;
- перейти к профильному обучению в старших классах как способу удовлетворения индивидуальных образовательных запросов учащихся;

● изменить структуру стандарта общего образования, включив в неё требования к уровню подготовки выпускников, условия образовательной деятельности, примерный базисный учебный план.

4. Для инвестиционной привлекательности сферы образования необходимо:

- создать условия для повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений путём разнообразия организационно-правовых форм образовательных организаций;
- создать условия для снижения инвестиционных рисков вложений в образовательную сферу путём развития общественных институтов управления образованием;
- обеспечить учредителям большую прозрачность процессов финансово-хозяйственного управления образовательными учреждениями;
- создать условия для повышения эффективности управления образовательными учреждениями.

Эти задачи будут решаться как в рамках реализации Федеральных целевых программ, так и с помощью нормативного правового регулирования в сфере образования.

Подчёркнута значимость преемственной реализации федеральной и региональной образовательной политики.

При решении задач развития отрасли предстоит отработать *механизмы реализации федеральных целевых программ, начиная от разработки пилотных моделей, их апробации, поддержки инновационных проектов и заканчивая распространением результатов в регионах на условиях конкурсного целевого финансирования.*

Особое внимание целесообразно уделить поддержке инновационного сектора сферы образования, партнёрству с работодателями, выявлению интересов и удовлетворению запросов потребителей образовательных услуг.

Успешной реализации приоритетных направлений развития образования *будет способствовать нормативное правовое обеспечение.* Крайне важна полнота, непротиворечивость нормативной правовой базы. Подготовлены и проходят процедуру согласования 5 законопроектов по внесению изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в части:

- установления двухуровневой системы высшего профессионального образования;
- развития непрерывного профессионального образования;
- привлечения работодателей к участию в образовательной политике;
- повышения доступности высшего профессионального образования для лиц, отслуживших в Вооружённых силах Российской Федерации по контракту не менее 3 лет;
- развития процессов интеграции науки и образования.

Планируется разработать и принять такие законодательные и нормативные правовые акты:

- внесение изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части регламентации деятельности образовательных учреждений;
- внесение изменений и дополнений в законы Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном обра-





зовании», в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ в части перехода на финансирование на нормативной основе в системах общего и профессионального образования;

- внесение изменений и дополнений в законы Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части изменения действующей типологии образовательных учреждений;

- внесение изменений и дополнений в законодательные акты по вопросу о введении государственных субсидий;

- постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о государственных субсидиях в системе образования»;

- внесение изменений и дополнений в законы Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части введения изменений в систему вступительных испытаний в вузы;

- постановление Правительства Российской Федерации «О создании общенациональной системы оценки качества образования»;

- внесение изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», в Закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональ-

ном образовании» в части определения понятия и структуры государственного образовательного стандарта;

- разработать новую редакцию Закона Российской Федерации «Об образовании».

Приоритетные направления развития системы образования Российской Федерации будут претворяться в жизнь на основе стратегического партнёрства государства, общества и бизнеса, эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств, инвестиционной привлекательности сферы образования, её гибкости в реагировании на потребности общества и рынка труда.

Кроме того, будет достигнуто более эффективное включение образования в процессы повышения уровня благосостояния граждан, сохранения социальной стабильности, развития институтов гражданского общества и обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны.

Журналисты, присутствующие на встрече-семинаре задали руководителям департамента острые вопросы. Практически на все получили ответы. И директор департамента, и его заместитель продемонстрировали умение «защитить проект в критически настроенной аудитории». А именно такую аудиторию и представляют собой столичные журналисты, пишущие о проблемах образования. Но несмотря на критический настрой, что свойственно прессе в демократическом обществе, мы готовы к сотрудничеству с Министерством образования и науки, с его департаментами и ждём новых деловых и творческих встреч.

*Репортаж о встрече
в Министерстве образования и науки вели
Светлана Вишникина, Ирина Зотова, Нина Целищева*