

Образовательная ПОЛИТИКА

РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ системы образования и «дорожная карта»

Анатолий Борисович Вифлеемский,
*действительный член Академии педагогических
и социальных наук, доктор экономических наук,
г. Нижний Новгород*

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» изменил правовое регулирование сферы образования в России. В четвертом номере журнала мы говорили о деградации системы образования России как следствии действия этого закона. Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2012 № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» фактически утверждены параметры деградации системы образования России — в конкретных цифрах выражены намерения реформаторов.

Добровольно-принудительные изменения

Правовые условия для реализации «дорожной карты» созданы не только Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», но и Федеральным законом от

08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

А.Б. Вифлеемский. **Результаты реформирования системы образования и «дорожная карта»**

Распоряжением Правительства РФ органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано обеспечить реализацию плана, для чего органы исполнительной власти субъектов РФ совместно с Минобрнауки России должны разработать и утвердить региональные планы мероприятий («дорожные карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки». Минобрнауки России совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ будет обеспечивать организацию мониторинга реализации плана, сочиняя дополнительный бумажный отчёт — мониторинг, который неизбежно достигнет не только все государственные и муниципальные, но и негосударственные образовательные учреждения, которым достаётся бюджетное финансирование.

Что такое «эффективный контракт»

«Дорожная карта» предусматривает изменения по уровням образования, направленные на «повышение эффективности и качества услуг в сфере образования, соотнесённые с этапами перехода к эффективному контракту». Поэтому прежде всего надо понять, что такое «эффективный контракт», с которым соотносятся и изменения в сфере образования. В Программе поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы, утверждённой распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р, такое определение содержится. Продублировано оно и в Приказе Минтруда России от 18.01.2013 № 21 «О методических рекомендациях по разработке органами исполнительной власти субъектов РФ планов мероприятий (региональных «дорожных карт») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013–2018 годы)».

«Эффективный контракт» — это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки. Рекомендации по оформлению трудовых отношений с работниками при введении «эффективного контракта» должны быть разработаны и утверждены Министерством труда и социальной защиты РФ в первом квартале 2013 г.

Таким образом, в отличие от действующих трудовых контрактов, в «эффективный контракт» надо включить многие положения должностных инструкций (в которых конкретизируются должностные обязанности работников), а также критерии назначения стимулирующих выплат, содержащиеся сегодня в положениях об оплате труда, о премировании работников. Причём эти критерии должны быть соотнесены с качеством оказываемых учреждений государственных или муниципальных услуг, чего в большинстве положений об оплате труда пока нет.

В отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовые функции, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных результатов труда. Условия получения вознаграждения должны быть понятны работодателю и работнику и не допускать двойного толкования.

От переноса ряда положений из указанных документов непосредственно в трудовые договоры с работниками даже теоретически ничего не может измениться, и по существу изменений не произойдёт, за исключением вала бумажной работы, которая нахлынет на все образовательные учреждения. Придётся в массовом порядке пере-

оформлять трудовые договора, которые при этом станут намного объемнее.

«Совершенствование» государственной социальной политики

«Дорожная карта» не только даёт представление о том, в каком направлении будет повышаться «эффективность» в сфере образования и науки, но и показывает, как на практике будет «совершенствоваться» государственная социальная политика. В этой части «дорожная карта» реализует предписания Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Именно этим указом Правительству РФ было предписано обеспечить доведение в 2012 году средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе. Об этом все уже отчитались (во многих регионах отчётные данные были просто подогнаны к требуемым цифрам). В 2013 году придётся подгонять отчётность о средней заработной плате педагогических работников дошкольных образовательных учреждений, которая должна быть доведена до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе. Обращу внимание на то, что очень хитро написано — именно до средней заработной платы в сфере общего образования, а не педагогических работников общего образования: иными словами, надо будет довести до средней заработной платы в школах (включая зарплату младшего обслуживающего персонала), а не до средней заработной платы учителей, т.е. зарплата воспитателей должна быть меньше заработной платы учителей, а сам воспитатель детского сада рассматривается реформаторами как нечто среднее между учительницей и уборщицей, но об этом написать прямо постеснялись.

Однако с сентября 2013 года с вступлением в силу нового Закона «Об образовании в РФ» в состав общего образования включается и дошкольное образование. И выполнение этого указа становится арифметически проблематичным, по крайней мере при попытке ввести такую формулу в Excel появится надпись «циклическая ссылка».

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Несмотря на возгласы о необходимости подготовки рабочих, кадровые проблемы в этой сфере решать не торопятся. И если зарплату учителям предписано было поднять уже в 2012 году, то мастеров и преподавателей образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, работников это коснётся лишь к 2018 году, когда их зарплату предписано также довести до средней заработной платы в соответствующем регионе. Исходя из представленных в «дорожной карте» показателей, сделано это будет за счёт сокращения педагогических работников, фонд заработной платы которых будет поделен между остающимися.

Зато деятельность всех работников (не только педагогических) будет стандартизирована. Указом предписано к 2015 году разработать и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов.

Педагогическим работникам учреждений дополнительного образования детей заработную плату планируют поднимать к 2018 году до «средней заработной платы учителей».

Впрочем, «Методика расчёта фактического уровня средней заработной платы отдельных категорий работников, определённых указами Президента РФ...» (приложение к анализируемой Программе) содержит различные ухищрения, направленные на улучшение отчётности. Так, в соответствии с пунктом 6 этой Методики средняя заработная плата в сфере общего образования по субъекту РФ исчисляется в соответствии с действующим порядком на основе сведений, предоставленных организациями **всех форм собственности, осуществляющими деятельность в сфере общего образования** (коды ОКВЭД 80.10.2 и 80.21), путём деления **суммы фонда начисленной заработной платы работников списочного состава и внешних совместителей на среднесписочную численность работников (без внешних совместителей)** и на количество месяцев в периоде.

А.Б. Вифлеемский. Результаты реформирования системы образования и «дорожная карта»

Таким образом, речь идёт о средней заработной плате не только в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, но и в частных (предполагается, что их число будет увеличиваться), при этом в начисления будут включаться суммы, уплачиваемые внешним совместителям, тогда как в численности работников их учитывать не будут (иными словами, зарплата внешних совместителей почему-то войдёт в среднюю зарплату учителей, которые её не получали).

Ещё одним направлением «совершенствования» государственной социальной политики в данном Указе названо совершенствование системы оплаты труда работников бюджетного сектора экономики, которое сводится к увязке повышения оплаты труда с достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг (собственно это и назвали «эффективным контрактом»). Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 годы утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.11.2012 № 2190-р. Действие Программы распространяется на системы оплаты труда работников федеральных государственных учреждений. Программа рекомендуется для государственных учреждений субъектов РФ и муниципальных учреждений.

Учитывая отношение к такого рода «рекомендациям», образовательным учреждениям предстоит пережить очередное «совершенствование» недавно введённых новых систем оплаты труда. Интересно, что наконец-то предполагают всё же утвердить базовые оклады по профессиональным квалификационным группам, что будет означать шаг назад к Единой тарифной сетке, в чём нет ничего плохого: у ЕТС много преимуществ по сравнению с новыми системами оплаты труда для педагогов.

В программе совершенно справедливо отмечены недостатки сложившихся «новых систем оплаты труда»: «стимулирующие выплаты применяются в качестве гарантирован-

ной части заработка, которая не увязана с результатами труда. Основной причиной этого является низкий размер тарифной части заработной платы... В результате учреждение вынуждено премировать персонал вне зависимости от результатов труда в связи с необходимостью удержания имеющихся работников. Введение новых систем оплаты труда привело к значительным, не всегда обоснованным различиям в оценке сложности и результатов труда, увеличению дифференциации между заработной платой руководителя и работников учреждения. Так, среднемесячная заработная плата отдельных руководителей федеральных государственных учреждений существенно (более чем в 10 раз) превышает заработную плату работников основного персонала этих учреждений».

Приводятся в обоснование программы и весьма интересные цифры. Так, согласно официальным данным, несмотря на разговоры о существенном повышении оплаты труда, оказалось, что среднемесячная зарплата в образовании в процентах к средней зарплате по экономике России почти не изменилась и последние годы даже падала. Если до введения «новых систем оплаты труда» она составляла 64,6% в 2007 году, то в 2011 году по окончании их введения составила 67,6%, при том, что в 2009 году возросла до 71,3%.

И если в 2009 году для повышения заработной платы были действительно направлены значительные дополнительные средства, то нынешний этап предполагает другие источники повышения — экономия средств внутри отраслей. В программе достаточно прозрачно конкретизируется, за счёт чего, собственно, будут находить деньги на повышение зарплаты педагогам: повышение заработной платы работников бюджетного сектора экономики с возможным привлечением на эти цели не менее трети средств, получаемых за счёт реорганизации неэффективных организаций.

Мы уже слышали, что практически все педагогические вузы объявлены неэффектив-

ными. И планы их реорганизации также известны: такая реорганизация фактически приведёт к их уничтожению, так как именно за счёт этого и будет повышаться зарплата оставшихся преподавателей.

Собственно говоря, это будет продолжением чёткой тенденции сокращения численности работников в сфере образования. Согласно официальным статистическим данным, представленным в Программе, численность работников в образовании уже снизилась с 5,77 млн человек в 2007 году до 5,36 млн человек в 2011 году (плавное снижение численности происходит ежегодно).

Также вызывает опасение просматриваемое в программе повышение нагрузки педагогических работников за ставку заработной платы. Предусматривается, что на уровне учреждений локальными нормативными актами будут утверждены с учётом мнения представительного органа работников:

- системы нормирования труда;
- изменения, которые вносятся в положения об оплате труда работников (установление конкретных размеров окладов (ставок), показателей, критериев, условий и размеров стимулирующих выплат работникам).

Введение НСОТ привело к тому, что час оплаты труда учителя в соседних школах может отличаться в разы, теперь хотят создать систему, когда в каждой школе ещё и будут решать, сколько часов должен отработать учитель для того, чтобы получить ставку заработной платы! Ясно, что такие реформы грубо нарушают действующее трудовое законодательство.

Программа будет осуществляться:

- в отношении федеральных государственных учреждений — Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере, а также федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителей учреждений;
- в отношении государственных учреждений субъектов РФ — в порядке, установленном законодательством субъектов РФ;

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- в отношении муниципальных учреждений — в порядке, установленном решениями органов местного самоуправления.

«Совершенствование» «новых систем оплаты труда», по уверениям Минобрнауки РФ, должно привести к следующим «ожидаемым результатам реализации Программы»:

- повысить престижность и привлекательность профессий работников, участвующих в оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ);
- внедрить в учреждениях системы оплаты труда работников, увязанные с качеством оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ);
- повысить уровень квалификации работников, участвующих в оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ);
- повысить качество оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) в социальной сфере;
- создать прозрачный механизм оплаты труда руководителей учреждений.

Так что, как старой заезженной патефонной пластинке, органам управления образованием придётся говорить о введении «усовершенствованных новых систем оплаты труда», при которых работники будут получать вознаграждение, «увязанное с качеством оказания услуг», а механизм оплаты труда руководителей вдруг станет «прозрачным». Судя по Программе, последнее обеспечит представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера руководителя, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, а также граждан, претендующих на должности руководителей образовательных учреждений.

Мероприятия по обеспечению дифференциации оплаты труда работников, выполняющих работы различной сложности, будут осуществляться на основе

А.Б. Вифлеемский. **Результаты реформирования системы образования и «дорожная карта»**

оценки сложности труда работников, оптимизации структуры заработной платы и штатной численности работников.

Изменение систем стимулирования будет включать упразднение постоянных выплат, формально классифицированных как стимулирующие, но реально не мотивирующих работников к качественному и эффективному выполнению трудовых обязанностей, с возможностью перераспределять средства на увеличение окладов работников и на реальные выплаты стимулирующего характера.

При этом основой для повышения стимулирующей роли заработной платы будет построение сквозных отраслевых систем показателей оценки эффективности деятельности учреждений при оказании государственных (муниципальных) услуг (выполнении работ) по принципу «Российская Федерация — субъект РФ — учреждение — работник». При этом в «дорожных картах» предусматриваются мероприятия по совершенствованию систем оплаты труда и достижению целевых показателей уровня средней заработной платы отдельных категорий работников. В том числе и такие мероприятия, как подготовка методических рекомендаций для разработки органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления показателей эффективности деятельности учреждений, их руководителей и работников в соответствующих сферах и разработка (изменение) показателей эффективности деятельности учреждений, их руководителей и работников, разработка типовых норм труда, проведение мероприятий с учётом специфики отрасли по возможному привлечению на повышение заработной платы не менее одной трети средств, получаемых за счёт реорганизации неэффективных учреждений, а также по возможному привлечению средств от приносящей доход деятельности.

Для всех отраслей предусмотрено обеспечение дифференциации оплаты труда основного

и прочего персонала, оптимизация расходов на административно-управленческий и вспомогательный персонал с учётом *предельной доли расходов на оплату их труда в фонде оплаты труда учреждения — не более 40%*.

При определении потребности в бюджетных ассигнованиях за счёт бюджетов всех уровней на увеличение нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в целях совершенствования системы оплаты труда работников предписано учитывать **нормативную численность работников** для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

На практике для повышения заработной платы оставшимся педагогам будет предписано довести их число до нормативной численности, т.е. уволить лишних «по нормативам» педагогов. При этом заработная плата конкретного работника зависит от его квалификации, сложности, количества и качества выполняемой работы и может быть как выше, так и ниже целевого значения для соответствующей категории работников.

Для мониторинга выполнения целевых значений индикаторов повышения оплаты труда отдельных категорий работников вводится специальное статистическое наблюдение. Информация о заработной плате, начисленной этим работникам, будет представляться образовательными учреждениями в территориальные органы Федеральной службы государственной статистики в соответствующем субъекте РФ и в соответствующий орган управления образованием.

Оценка деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по достижению показателей соотношения средней заработной платы отдельных категорий работников к средней заработной плате в субъекте РФ осуществляется по итогам

года. И органы управления образованием будут делать всё возможное (в том числе настаивать на сокращении учителей, воспитателей, увеличении их нагрузки) для того, чтобы обеспечить требуемую отчётность.

Общее среднее образование

Изменения в общем образовании, направленные на повышение эффективности и качества услуг в сфере образования, предписывают обеспечить достижение российскими школьниками *новых* образовательных результатов. Интригует сама формулировка — «*новых результатов*»: так и встаёт перед глазами известная картина «*Опять двойка*».

Обеспечение *новых* результатов включает:

- введение федеральных государственных образовательных стандартов;
- формирование системы мониторинга уровня подготовки и социализации школьников;
- разработку методических рекомендаций по корректировке основных образовательных программ начального, основного и среднего (полного) общего образования с учётом российских и международных исследований образовательных достижений школьников;
- программу подготовки и переподготовки современных педагогических кадров (модернизация педагогического образования).

Ожидаемые результаты «*обеспечения новых результатов*» предусматривают обучение всех школьников по новым федеральным государственным образовательным стандартам и повышение качества подготовки российских школьников, которое оценивается, в том числе, по результатам их участия в международных сопоставительных исследованиях.

А вот обеспечение равного доступа к качественному образованию предусматривает введение оценки деятельности организаций общего образования на основе показателей эффективности их деятельности и сокращение отставания от среднероссийского уровня образовательных результатов выпускников школ, работающих в сложных социальных условиях.

Интересный **результат** реализации «дорожной карты» — **введение оценки** деятельнос-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ти организаций. Как это связано с **обеспечением равного доступа** к *качественному* образованию, понять сложно, но вот то, что отставание школ, «работающих в сложных социальных условиях» от среднероссийского уровня, станет возможным вследствие снижения средних образовательных результатов выпускников школ, прогнозировать вполне можно. Хотя, учитывая, что шкалу оценки по ЕГЭ каждый год можно устанавливать новую, формально «средний» балл может даже подрасти.

Во что это выльется на практике, наглядно представлено в цифрах.

Показатели повышения эффективности и качества услуг в сфере общего образования, соотнесённые с этапами перехода к эффективному контракту, содержат отношение среднего балла ЕГЭ (в расчёте на один предмет) в 10% школ с лучшими результатами к среднему баллу в 10% школ с худшими результатами ЕГЭ. Это соотношение должно уменьшиться с 1,82 до 1,58. Надо ли сомневаться, что ликвидация лицеев и гимназий послужит достижению этого показателя «эффективности»?⁹

Также предполагается, что в названный период численность учащихся возрастёт с 13 362 тыс. человек до 14 805 тыс. человек, при этом число учащихся в расчёте на одного учителя также увеличится с 10,9 до 13 человек. Следовательно, примерно 87 тыс. учителей за это время будет сокращено либо покинет систему образования по естественным причинам. Иными словами, согласно «дорожной карте» никакого дефицита учителей нет, тем самым становятся более понятными решения властей о педагогических вузах. Просто так или иначе будет увеличиваться нагрузка на учителей (больше проводимых часов, больше детей в классах и т.д.). Об увеличении нагрузки в «дорожной карте» прямо не говорится,

А.Б. Вифлеемский. **Результаты реформирования системы образования и «дорожная карта»**

но в рамках «совершенствования» новой системы оплаты труда и изменения нормирования труда учителей вполне прозрачно говорится о значительном увеличении нормы часов на ставку учителя.

В то же время отметим, что одновременно предполагается, что численность молодых учителей в возрасте до 30 лет будет к 2018 году составлять 24%. Тем самым снова будут привлекать «молодых специалистов», в том числе выплачивая им (не всегда обоснованно) повышенную заработную плату по сравнению с более квалифицированными, но неподходящего возраста педагогами. Хотя последним обижаться не стоит: ведь молодость — это такой недостаток (а для рассматриваемого случая — достоинство), который неизбежно проходит с годами....

Дополнительное образование детей

Изменения в дополнительном образовании детей, «направленные на повышение эффективности и качества услуг в сфере образования, соотнесённые с этапами перехода к эффективному контракту», сводятся к *«расширению потенциала системы дополнительного образования детей»*. Это **«расширение потенциала»** (словосочетание говорит само за себя) включает:

- разработку и реализацию программ (проектов) развития дополнительного образования детей;
- совершенствование организационно-экономических механизмов обеспечения доступности услуг дополнительного образования;
- распространение региональных и муниципальных моделей организации дополнительного образования детей;
- создание условий для использования ресурсов негосударственного сектора в предоставлении услуг дополнительного образования;
- разработку и внедрение системы оценки качества дополнительного образования детей.

Понятно, что это *«расширение потенциала»* на практике сведётся прежде всего к дальнейшему развитию негосударственного сектора дополнительного образования и увеличению числа платных кружков в государственных и муниципальных учреждениях. Собственно говоря, в «ожидаемых результатах» об этом говорится прямо: «не менее 75% детей от 5 до 18 лет будут охвачены программами дополнительного образования, в том числе **50% из них за счёт бюджетных средств»**.

Таким образом, за счёт средств бюджетов всех уровней предусматривается возможность получения дополнительного образования лишь для чуть более трети детей России.

Правда, в количественных характеристиках системы дополнительного образования детей мы видим другую цифру — к 2018 году доля детей, занимающихся по образовательным программам дополнительного образования в общей численности детей и молодёжи 5–18 лет, должна составить 71%, а отнюдь не 75%, при том, что в 2012 году соответствующая доля официально составляет 57% (сколько из них за счёт средств бюджета — данные не приводятся). Учитывая, что по данным Минобрнауки России в 2010 году внебюджетные средства учреждений дополнительного образования детей составляли лишь 10% от общего объёма¹, неизбежным станет массовый перевод бюджетных кружков и секций на платную основу. Это может быть сделано при уменьшении государственных и муниципальных заданий учреждениям дополнительного образования детей с одновременным обявлением их оказывать услуги сверх объёмов государственного или муниципального задания.

Исходя из логики проводимой реформы, не удивляет, что «расширение потенциала» будет осуществляться за счёт увеличения нагрузки на педагогов дополнительного об-

¹ Образование в Российской Федерации: 2012. Стат. сб. М.: НИУ-ВШЭ, 2012. С. 44.

разования (как по количеству часов, так и по наполняемости групп, с которыми занимаются педагоги). Ведь не просто так им собираются повышать зарплату — они и будут работать значительно больше, чем сейчас (о качестве при этом говорить весьма проблематично).

Численность педагогических работников организаций дополнительного образования практически останется на прежнем уровне (257,1 тыс. человек в 2012 году и 262,1 тыс. человек в 2018). Однако если в 2012 году число детей, занимающихся по программам дополнительного образования, составило 11,3 млн, то к 2018 году оно должно возрасти до 15,5 млн. Таким образом, нагрузка на педагогов должна увеличиться более чем на треть.

Для нормативного оформления увеличения нагрузки на педагогов будут «обновлены» регулирующие документы (требования санитарных, строительных норм, пожарной безопасности и др.). Будет сделано всё необходимое, чтобы в группы дополнительного образования можно было записать намного больше детей, чем по существующим нормам. В «дорожной карте» это называется *«обеспечением условий для повышения доступности и качества услуг дополнительного образования детей»*.

Зато как важный результат указывается, что не менее 1 млн детей и подростков будет участвовать в общественных проектах с использованием медиатехнологий, направленных на просвещение и воспитание. Под это, скорее всего, будут выделяться деньги очередным «нашим».

А на местах в 2013–2014 годах должны будут разрабатывать программы (проекты) развития дополнительного образования детей. Естественно, что при этом будут разрабатываться и апробироваться модели использования ресурсов негосударственного сектора, чтобы обеспечить сбор средств с родителей на увеличение охватом программами дополнительного образования.

Высшее профессиональное образование

В отношении высшего профессионального образования предполагается производить «со-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

вершенствование структуры и сети государственных образовательных организаций». По дорожно-картовой традиции главным направлением «совершенствования структуры и сети» также станет проведение ежегодного мониторинга, но теперь уже эффективности образовательных организаций высшего образования. Иными словами, каждый год будут определять перечень «неэффективных» вузов и, естественно, пытаться их «оптимизировать», «в том числе путём реорганизации и присоединения организаций и их филиалов». Кроме того, вузы ждёт модернизация системы лицензирования и аккредитации образовательных программ в системе высшего образования. Учитывая, что фактически стоит задача сокращения числа вузов, модернизация системы лицензирования и аккредитации будет означать ужесточение порядка проведения этих процедур и требований к вузам по разным направлениям.

Число образовательных организаций высшего образования (ООВО), имеющих признаки неэффективности и подлежащих «оптимизации», также задано: 167 в 2012 году, 139 в 2013, 111 в 2014, 84 в 2015, 56 в 2016 и 28 в 2017. К 2018 году «неэффективных» ООВО не должно остаться.

Совершенствование структуры образовательных программ включает:

- введение прикладного бакалавриата в высшем образовании;
- обеспечение высокого качества программ магистратуры;
- создание новой модели аспирантуры на базе образовательных организаций высшего образования, активно участвующих в научно-исследовательской работе.

Таким образом, для образовательных программ «совершенствование» сведётся к одновременному повышению качества программ магистратуры и снижению качества (как минимум, к упрощению) программ бакалавриата.

А.Б. Вифлеемский. **Результаты реформирования системы образования и «дорожная карта»**

По сути, проведённая реформа формально заменяет начальное профессиональное образование начальным высшим образованием — «прикладным бакалавриатом». Ещё это «совершенствование» можно назвать **девальвацией профессионального образования**.

Фактически новое среднее профессиональное образование приходит на смену начальному профессиональному образованию, а «прикладной бакалавриат» — модное название старого среднего профессионального образования. В результате специалистов с полноценным высшим образованием будет на порядок меньше, учитывая, что магистратуру можно считать именно девальвированным полноценным высшим образованием.

Инструменты оценки качества и образовательной политики в сфере высшего образования включают не только собственно создания системы оценки качества подготовки бакалавров и переход на новые принципы распределения контрольных цифр приёма граждан, обучающихся за счёт средств федерального бюджета, но и введение нормативного подушевого финансирования образовательных организаций высшего образования.

Будет разработана методика расчёта учредителем финансового обеспечения государственного задания на реализацию образовательных услуг высшего образования с учётом уровня оплаты труда профессорско-преподавательского состава. При этом нормативы финансирования должны будут рассчитываться с учётом *направлений подготовки и специальностей, дифференцированных по уровням высшего образования* (бакалавриат, программы подготовки специалистов, магистратура) и форме обучения (очная, очно-заочная (вечерняя), заочная) с учётом категории образовательной организации высшего образования, приоритетов развития региона и результатов Единого государственного экзамена студентов, поступивших на первый курс.

Интересно, что о конкретных результатах «совершенствования» системы высшего образования разработчики говорят очень остро-

рожно. Даже не к 2018, а лишь к 2020 году предусматривается «создание условий для вхождения ... пяти вузов-лидеров в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов». Обратим внимание, что предусмотрено лишь *создание условий*, но отнюдь не *вхождение* вузов в пресловутую сотню ведущих мировых университетов. В 2018 году в сотню ведущих должно войти два университета, при том, что до этого — лишь один.

Основные количественные характеристики системы высшего образования весьма показательны. С одной стороны, численность учащихся упадёт с 6 490 тыс. человек до 5 145 (т.е. более, чем на 20%), но при этом возрастёт на 5% с 34,8% до 39,8% от численности молодёжи в возрасте 17–25 лет (в том числе за счёт поступления на прикладной бакалавриат абитуриентов, ранее поступавших на обучение по программам среднего профессионального образования). С другой стороны, приведённый контингент учащихся по программам высшего образования снизится почти на 30% — с 2 994 тыс. человек в 2012 году до 2 149 человек в 2018 году.

Тем самым мы видим количественные значения деградации системы высшего образования — вместо полноценного очного высшего образования в значительной степени будет иметь место «прикладной бакалавриат» — эрзац-высшее образование, а также заочное образование. Фактически «совершенствование системы и структуры» высшего образования означает его замещение средним профессиональным образованием, ведь число студентов, обучающихся по программам «прикладного бакалавриата», должно составить 30% от общего числа студентов. При этом на платной основе будут учиться более половины общего числа студентов.

Преподавателей вузов ждёт резкое увеличение нагрузки, как в часах лекционных

и практических занятий, так и посредством увеличения наполняемости групп. Число студентов в расчёте на одного преподавателя должно возрасти на 27,6% — с 9,4 до 12 человек. Это будет также означать увольнение значительной части преподавателей вузов, так как в таком случае в сочетании с уменьшением числа студентов лишними могут стать почти половина преподавателей.

* * *

Итак, на всех уровнях образования реформы направлены на «оптимизацию» государственно-муниципальной системы образования с расширением платного образования. В школах — обучение за пределами «стандартов» на платной основе, в дошкольном образовании — плата за содержание и присмотр, в дополнительном образовании — платные кружки и секции. В профессиональном образовании — удешевление обучения (прикладной бакалавриат) и платное обучение для большинства студентов.

Предполагается, что педагоги будут к 2018 году получать большую зарплату, чем сейчас, однако при этом им придётся работать намного больше за эти деньги. Поэтому реального увеличения оплаты труда и повышения привлекательности профессии учителя ожидать не следует.

Если в дополнительном образовании приказано заниматься «расширением потенциала», то изменения в сфере профессиональной подготовки и среднего профессионального образования свя-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

заны с «укреплением потенциала системы профессиональной подготовки и среднего профессионального образования и её инвестиционной привлекательности». В общем, чего только в «дорожной карте» с несчастным потенциалом не делают...

Укрепление потенциала включает в себя:

- мониторинг оценки деятельности организаций, реализующих программы профессиональной подготовки и среднего профессионального образования;
 - реализацию региональных программ модернизации профессионального образования;
 - создание сети многофункциональных центров прикладных квалификаций;
 - нормативно-правовое и методическое обеспечение развития сетевых форм организации образовательных программ.
- Как может укрепиться потенциал от мониторинга, непонятно. Но раз правительство приказывает, то, конечно же, потенциал обязательно укрепится!

Зато с потенциалом системы образования реформаторам ещё можно много чего делать, а не только его «укреплять и расширять»: несчастный потенциал можно, например, укрупнять, утолщать, распирать и многое другое. Чем наши власти, наверное, займутся после того, как ощутимо поспособствуют деградации российской системы образования, чего не избежать при достижении ожидаемых результатов, предусмотренных «дорожной картой».