



Статья поступила в редакцию 31.10.06

Е.Н. Соболева

СВОЕВРЕМЕННЫЙ ПРОЕКТ

Аннотация

Для достижения эффективного функционирования образовательных систем требуется так организовать использование образовательных ресурсов, чтобы результаты деятельности системы образования соответствовали потребностям развития страны, региона, интересам учащихся, родителей, работодателей и т.д. Как показывает опыт, достижение такого уровня организации диктует необходимость внесения существенных и масштабных изменений в привычные схемы функционирования систем образования. Практика этих изменений составляла содержание проекта «Реформа системы образования».

Подводя итоги проекта, видя его конкретные результаты, важно оценить, удалось ли проекту стать моделью «большой» реформы образования в современной России, а также насколько эффективной оказалась предложенная модель.

Введение

Проект «Реформа системы образования»¹ (ПРСО) имеет, на взгляд многих, достаточно амбициозное название. Не менее амбициозными были задачи, которые ставились при разработке его замысла: с помощью проекта предполагалось отработать модель реализации правительственной стратегии модернизации образования, создать механизмы, позволяющие перевести предложенные на федеральном уровне реформы в разряд реально происходящих на региональном и муниципальном уровнях, сохраняя при этом ответственность регионов за проведение реформ. За прошедшие с того времени 6 лет система российского образования сильно изменилась, в том числе — во многом — и благодаря усилиям людей, вовлеченных в проект. Сейчас слова «нормативное подушевое финансирование», «реструктуризация образовательных сетей» уже не вызывают такой острой реакции среди профессионального сообщества; еще недавно горячо оспариваемый тезис «деньги следуют за учеником» сегодня мы слышим как программное заявление из уст президента России. Была проделана большая работа по изменению прежде всего управленческих схем, стереотипов сознания, по отработке практических путей решения тех проблем, которые

¹ Проект «Реформа системы образования» (2001–2006 гг.) осуществлялся Национальным фондом подготовки кадров на средства займа, предоставленного правительству Российской Федерации Международным банком реконструкции и развития. Заказчиком проекта являлось Минобрнауки России.



обусловили кризис российского образования на рубеже XX—XXI вв. И теперь, подводя итоги проекта, видя его конкретные результаты, мы можем взглянуть на сделанное как на одну из страниц в истории реформ, попытаться оценить, **удалось ли проекту стать моделью «большой» реформы образования**, а также насколько эффективной оказалась предложенная модель.

Мы постараемся ответить на поставленные вопросы, сопоставив проектный подход с другими подходами, используемыми в последние годы для реализации стратегии модернизации российского образования.

Другим возможным путем сопоставительного анализа было бы сравнение завершившегося проекта с некой идеальной моделью, социальным проектом в общем или его наиболее успешными образцами. Здесь приходится признать: поиск идеальных примеров затруднен тем фактом, что для российского образования проектирование является пока еще относительно новым методом реализации изменений, проектная культура здесь только складывается. Возможно, как раз достижения и уроки ПРСО помогут более эффективному осуществлению будущих проектов в этой сфере (в частности, приоритетного национального проекта «Образование» — ПНПО).

Таким образом, основными задачами данной статьи являются:

— попытка вписать проект «Реформа системы образования» в широкий контекст изменений, происходящих в образовании (как в Российской Федерации, так и на международном пространстве), с тем чтобы выделить наиболее общие закономерности, обусловившие постановку цели и задач ПРСО, а также степень достижения запланированных результатов;

— анализ сильных и слабых сторон реализации проекта, осмысление некоторых извлеченных уроков (в той мере, в какой о них можно судить сейчас, когда проект только что завершился), что позволило бы определить возможности и ограничения проектного подхода в модернизации российского образования и послужило бы своего рода рекомендациями авторам и исполнителям будущих масштабных образовательных проектов.

Принято говорить, что к проблемам образования общество обращается, как правило, в моменты внутренних переломов, когда нация осознает необходимость «изучать себя»². Тогда оказывается, что именно за школьными партами выигрываются сражения за превосходство в науке и технике, качество образования начинает рассматриваться как проблема национальной безопасности, «система просвещения становится основным полем битвы за участие в управлении государством»³.

На протяжении всего прошлого века мы могли наблюдать, как в различных странах разгорались жаркие дискуссии по поводу ново-

Истоки проекта «Реформа системы образования»

Реформы в историческом контексте

² Сэмпсон А. Новая анатомия Британии. М., 1990.

³ Там же.



го облика и новых задач системы образования. По большому счету, это были споры о том, каким быть обществу в ближайшем будущем и какой человек будет необходим и востребован в этом новом обществе. Основными линиями напряжения становились «вечные» вопросы: должна ли школа готовить новую элиту или стремиться повысить уровень образования для всех; является ли образование общественным благом (и тогда его бесплатность и общедоступность неоспоримы) или одной из общественных услуг (и тогда качество услуги зависит от наличия платежеспособного спроса на нее)?

При всем различии конкретных задач, стоящих перед национальными системами образования разных стран (от ликвидации безграмотности в Чили или Индии до повышения конкурентоспособности выпускников на мировом рынке труда в Великобритании), существуют общие проблемы, которые должны решать реформы в области образования. В частности, к таковым можно отнести растущую разницу между «элитным» и «публичным» образованием, необходимость согласования результатов образования с потребностями рынка труда, социального развития; обеспечение разумного баланса между академичностью образования и его ориентированностью на практику. Интерес международных организаций к этой проблематике обусловлен также обеспокоенностью мирового сообщества растущим разрывом между странами разных экономических групп, который не может быть ликвидирован только принятием мер по экономическому развитию или политическому урегулированию. (Отсюда, в частности, идея масштабных срезовых международных исследований по качеству образования в разных странах, таких как PISA, TIMMS.) Как следствие, мы видим общие черты в проводимых реформах. Среди них прежде всего внимание к финансово-экономическому механизму в управлении образованием, повышение доли расходов на образование в ВВП, а также организация широкого (на национальном уровне) экспертного и общественного обсуждения содержания и результатов образования, проведение масштабных национальных исследований в сфере образования. Конечной точкой приложения идей реформаторов становится массовая школа, изменения касаются способов и целей организации образовательного процесса и исходят из стремления максимально учесть внешний заказ к системе образования.

Вызовы
сегодняшнего дня

Восприятие образования как средства и инструмента национального развития определяет изменение отношения к нему со стороны общества и государства. Внутриотраслевой способ решения проблем больше не работает, привычные рамки становятся сдерживающим фактором, возникает необходимость в новых, нестандартных подходах. Как пишет А.Г. Свиноаренко, «важнейшая роль в развитии человеческого потенциала принад-



лежит образованию, которое должно отвечать запросам экономики и современного общества. Для этого необходимо преодолеть свойственный этому социальному институту консерватизм, сделать его открытой системой»⁴.

Советская система образования опиралась на богатые традиции и законно гордилась многими своими достижениями. К их числу справедливо относились стопроцентная грамотность, высокий уровень профессионального образования взрослого населения, глубина знаний, особенно по естественным наукам, демонстрируемая студентами и школьниками на международных олимпиадах и т.д. В целом уровень образования населения длитель-

Советский Союз, по различным оценкам, тратил на образование от 8 до 10% ВВП при среднем значении 4–6% в развитых европейских странах. В Российской Федерации на протяжении последних лет эта доля составляла около 3%.

ное время являлся неоспоримым аргументом, удерживавшим Россию в числе развитых государств мира. Все это определяло высокую степень доверия общества и приверженность большинства граждан отечественному образованию. Но какую бы хорошую систему всеобщего образования мы ни имели в прошлом, у нас давно нет повода «почивать на лаврах». И дело не только в хроническом недофинансировании системы образования начиная с 90-х годов XX в., не только в том, что система уже не в состоянии обеспечить кадровый потенциал существующей российской экономики. Проблема глубже — «старая» система образования оказалась перед задачами, которые ей не приходилось решать в прошлом. Меняется общественное устройство, складываются новый тип производства, новый тип социальных отношений. В постиндустриальном обществе резко возрастает объем накопленной человечеством информации, меняется ее качество, меняется сам предмет труда. Я. Кузьминов пишет: «В экономике XXI в. не машина, а профессионально образованный человек будет составлять главную часть капитала любой фирмы». Он отмечает: «Сегодня для России уровень ее образования является одним из немногих факторов, которые обеспечивают ее место в клубе развитых государств и дают ей основание рассчитывать на продолжение пребывания в этой группе... Именно образование дает России стратегический шанс на вход «на равных» в новую экономику»⁵. Однако, для того чтобы использовать этот шанс, мы должны осознать новые вызовы, которые возникают перед системой образования, и суметь адекватно на них ответить.

⁴ Свиначенко А.Г. Информатизация образования — не очередная реформа, а требование времени // Экономика России: XXI век. 2006. № 20.

⁵ Кузьминов Я. Образование и реформа // Отечественные записки. 2002. № 2.

Ставшие сейчас хорошо известными в профессиональных кругах исследования навыков работы школьников с письменным текстом, проводившиеся под эгидой Организации экономического сотрудничества и развития в 2001 г., показали, что Россия утрачивает звание самой читающей страны в мире, российские школьники все хуже умеют понимать смысл прочитанного, анализировать и использовать полученную информацию⁶. Вопрос о снижении стандартов образования вызывал бурные споры и обсуждения, в ходе которых постепенно выкристаллизовывалось понимание того, что система образования нуждается в преобразованиях такого масштаба, который может обеспечить только наличие комплексной стратегии развития образования, учитывающей интересы различных групп общества.

Кто есть сегодня профессионально образованный человек, принимая во внимание, что список профессий обновляется более чем на треть каждые 5—7 лет, то есть несколько раз на протяжении жизни

Одна из проблем развития образования в нашей стране заключается в том, что в начале 90-х годов государство (то есть федеральная власть) фактически ушло из социальной сферы. Социально-политическая ситуация в стране способствовала тому, что система образования в значительной степени закрылась от общества, от экономики. Она развивалась сама по себе — естественные связи были разрушены, прежде всего, стояла задача выжить.

А. Фурсенко

ни одного поколения? Какова она, новая экономика, и в чем ее особые требования к работнику, учитывая, что энергоемкие производства и сырьевые продукты уже давно не в состоянии обеспечить конкурентоспособность на мировом рынке? Как удержать качество образования на должном уровне, если с 2001 г. российские государственные дипломы (за редким исключением) не конвертируемы за рубежом? Процессы глобализации выводят на первый план коммуникационные технологии, в то же время обостряя проблемы национальной самоидентификации. Рыночная экономика открывает перед человеком свободу предпринимательства, требуя при этом от него принципиально новых инструментальных навыков, прежде всего управленческого характера, а также выводя на принципиально новый уровень ответственности за принимаемые решения. И это далеко не полный список тех сложностей, к которым должен быть готов наш современник, «выходящий в жизнь» из системы образования. К слову, сам момент «выхода в жизнь» теряется, более уместной становится метафора системы образования как многоуровневого туннеля с множеством входов и выходов, через который человек движется на протяжении всей жизни. Очевидно, что и сама система образования должна при этом претерпеть существенную перестройку.

⁶ Кузьминов Я. Образование и реформа // Отечественные записки. 2002. № 2.



В 2001 г. с принятием Концепции модернизации российского образования до 2010 г., опирающейся на Федеральный закон «Об образовании» 1992 г. и раскрывающей положения Национальной доктрины образования, государство ответственно определяет задачи системы образования как «все более мощной движущей силы экономического роста, повышения эффективности и конкурентоспособности народного хозяйства, что делает его одним из важнейших факторов национальной безопасности и благосостояния страны, благополучия каждого гражданина». Само по себе принятие документов такого уровня знаменовало собой начало нового этапа в отношении государства и общества к образованию. Оно происходило на фоне значимого для страны в целом процесса закрепления новых формальных правил, определяющих будущий тип социального развития. После развала прежнего типа отношений, когда государство брало на себя ответственность за жизнь каждого гражданина в обмен на полную лояльность и отсутствие ряда свобод, после периода «разброда и шатания», когда господствовали неформальные или полужоформализованные правила, была, наконец, сделана попытка определить и закрепить четкие ориентиры и наметить зоны ответственности в достижении заявленных целей.

Для того чтобы тезисы Концепции и, позже, Приоритетных направлений развития образовательной системы РФ, носящие не столько констатирующий, сколько перспективный характер, были реализованы, разрабатывается ряд федеральных программ (включая федеральные целевые программы развития образования до 2005 г., до 2010 г., программу «Электронная Россия» и другие). Приоритет программного подхода тоже может служить показателем нового этапа образовательной политики, связанного с применением новых схем финансирования и новых процедур: от принципа равного распределения ресурсов («всем сестрам по серьгам») и принципа поощрения известных лидеров («кого люблю, того дарю») государство переходит к принципу конкуренции между претендентами на ресурсное обеспечение. Этот принцип можно назвать «ресурсы за конкретный результат». Закономерно возникают вопросы, какого рода результат хотим мы получить и, каковы будут критерии конкурентного отбора претендентов. Нужно учитывать также, что такой подход может быть эффективен только в случае распределения сверхнормативных ресурсов, ибо общие обязательства государства в области образования никто не отменял и обеспечение государственного стандарта не может осуществляться выборочно (а, следовательно, сверхнормативные ресурсы должны быть накоплены, аккумулированы, что невозможно при дефиците бюджета и недофинансировании обязательных позиций).

Таким образом, складывались предпосылки к использованию наряду с программным другим подходом — проектным, который особенно эффективен при необходимости достичь в определенные сроки конкретных результатов при ограниченных ресурсах, когда недопу-

Предлагаемые
решения

Проектный подход
к инновациям



стимо их распыление. Об этом говорил О.И. Генисаретский, называя проектирование «неустранимо объектно-ориентированной деятельностью»⁷, предполагающей трансформацию и изменение объекта. Отдельной задачей при этом становится правильный выбор не только преобразуемого объекта, но и точки приложения сил, «проектного броска», чтобы впоследствии эта точка смогла стать «точкой роста» для послепроектной деятельности. Другой особенностью проектного подхода по сравнению с программным является смещение акцента с процедур на технологии, выделение технологических модулей, обеспечивающих достижение определенных результатов⁸ (в анализируемом случае это отбор конкретных механизмов, описание моделей, определенное сочетание которых является предметом самостоятельного проектирования).

Оглядываясь на пройденный путь, можно сказать, что проект «Реформа системы образования» был задуман «в нужное время, в нужном месте». Во многом это определило успешность его реализации. Вложить деньги бюджета Российской Федерации, заимствованные у Всемирного банка (т.е. деньги «повышенной ответственности», которые нельзя было потратить неэффективно), именно в сферу образования было на тот момент абсолютно логичным решением. Необходимость перехода от общества, живущего за счет сырьевых запасов, к обществу, основанному на знаниях, приобрела характер не только общеизвестной идеологемы, но вопроса стратегического развития страны. Между тем глубокие экономические, политические и социальные преобразования в стране все чаще высвечивали глубинные проблемы системы образования, требовавшие проведения значительных изменений.

Цель отработки наиболее перспективных моделей и механизмов модернизации в проектном подходе к решению этой проблемы делала наиболее оправданным акцент на общем и довузовском образовании как наиболее массовых и обязательных (именно в этой области конституционные гарантии государства максимально высоки).

Выбор
направления
«главного удара»

Если обратиться ко времени начала проекта, то необходимо вспомнить следующее: осуществленная в 90-х годах передача регионам полномочий по управлению системой общего образования ставила своей задачей повышение эффективности системы образования на основе усиления ориентации на нужды региона. Однако вследствие наступившего ухудшения общей финансовой ситуации в стране в это же время происходит сокращение помощи региональным системам образования через федеральные трансферты. В результате процесс децентрализации совпал с растущим неравенст-

⁷ Генисаретский О.И. О месте проектирования в системе стратегической работы. www.procept.ru/courses/2001-07-09_shkp_o_meste_project.htm

⁸ См. об этом подробнее там же.



вом в положении регионов и с зарождающимся неравенством в доступности образования. Регионы с высоким доходом на душу населения смогли тратить большие средства на образование и другие отрасли социальной сферы. Прогресс в реформировании образования стал значительно отличаться от региона к региону, при этом существовавшая финансовая система не давала рычагов воздействия, оказания помощи или поддержки регионам, где государственным приоритетам не уделялось должного внимания.

В условиях дефицита финансирования и прекращения действия ранее применявшихся механизмов удержания единого образова-

тельного пространства мы оказались перед реальной угрозой утери общности образовательных стандартов, сужения возможностей образовательного выбора. Особое беспокойство вызывала «стратификация» общего образования, обус-

...Образование — практически единственный механизм, который действует в направлении социального выравнивания (уравнивания шансов) не просто в рыночном обществе, но в небогатом рыночном обществе, таком как российское... Все это делает образование приоритетом при распределении ограниченных бюджетных ресурсов... Приоритетом даже по сравнению с другими социальными расходами.

Я. Кузьминов

ловленная в том числе увеличивающимся разрывом в экономическом и социальном положении семей учащихся и приводящая к сокращению доступа к качественному образованию для широких слоев населения. Результаты сравнительных международных исследований (PISA, 2002) показывали, что достижения детей в существенно большей степени обусловлены тем, в какой школе учится ребенок, чем индивидуальными различиями между детьми. Эти обстоятельства выдвигали на первый план новую управленческую задачу: обеспечить **доступность** образования на всех его уровнях, которая является механизмом уравнивания шансов стартующих поколений.

Новое звучание приобрела в эти годы проблема **качества** образования, понимаемого как степень соответствия планируемых, реализуемых и достигаемых образовательных результатов запросам и ожиданиям потребителей образовательных услуг: детей и родителей, работодателей, социума. Результаты опросов показывали, что неудовлетворенность общества качеством образования нарастала.

В этом контексте был необходим стратегический выбор, чтобы определить те проблемы, которые могли быть в полной мере решены через реализацию проекта и поэтому должны были стать предметом проектного вмешательства. Анализ закономерностей функционирования крупных социальных систем, к числу которых, безусловно, относится и система образования, показал, что успех модернизации напрямую зависит от качества управления. Иными словами, в радикальной реформе в первую очередь нуждалась модель управления системой образования. Старые механизмы, соответствовавшие принципам централизованной плановой экономики и, спра-



ведливости ради заметим, обеспечившие в свое время прорыв страны в области образования, в изменившихся условиях превратились в тормоз и порождали фундаментальные проблемы. В число таких проблем, на решение которых должен быть направлен проект, вошли прежде всего непрозрачность формирования бюджетов, низкий уровень самостоятельности образовательных учреждений в их использовании. Как следствие, возможности школ использовались неадекватно, новая демографическая ситуация требовала более быстрой адаптации; к этому прибавлялись слабость подготовки управленческого корпуса, отсутствие системы мониторинга качества образования, несогласованность результатов образования и требований социума и рынка труда. Как результат — российская система образования не располагала нужным потенциалом для обеспечения новых образовательных результатов и повышения социальной эффективности системы образования.

От замысла к реализации

Цели и задачи
проекта «Реформа
системы обра-
зования»

Исходя из этого и была сформулирована генеральная цель проекта «Реформа системы образования», которая предусматривала отработку нового организационно-экономического механизма развития региональных образовательных систем. Масштабность цели определялась комплексностью решаемой проблемы; сложность заключалась в том, что, по сути, речь шла о смене парадигмы управления российским образованием в соответствии с вызовами новой социально-экономической ситуации. После соответствующего анализа были определены характеристики новой модели управления, в свою очередь обусловившие выбор приоритетных направлений и конкретное содержание работ, реализованных в рамках проекта РСО в период с 2002 по 2006 г. (см. рис. 1). Это: эффективное и справедливое управление общественными ресурсами; модернизация структуры сети и учреждений общего и начального профессионального образования; создание правовой основы для проведения преобразований; разработка системы мониторинга и оценки качества образования; совершенствование управленческой подготовки администраторов образования.

Два уровня
реализации —
общая
ответственность
за результат

Особенность проектного дизайна состояла в том, что пилотные регионы проекта разделяли полноту ответственности за принятые обязательства с федеральным центром — это осуществлялось через механизм субзаимов. Поэтому при отборе большое внимание уделялось готовности региона взять на себя такую ответственность и обязательства, равно как и оценке способности их выполнить. По этим важным критериям были выбраны Самарская и Ярославская области, региональные системы образования которых были наиболее подготовлены к внедрению изменений и с точки зрения компетентности управленческих кадров, и с точки зрения уже существующего «задела» — участия в различных экспериментах, проектах, взвешенности региональной образовательной политики. Не менее важным фактором явилось наличие политической воли к участию

Рис. 1



в проекте в регионе, сильно отличающемся от вышеназванных по экономической ситуации, — в республике Чувашия. Опыт показал, что этот ресурс нельзя сбрасывать со счетов: именно в Чувашии значительный эффект от реализации проекта был достигнут во многом благодаря грамотному сочетанию различных механизмов, каналов финансирования инноваций. Так, например, реструктуризация сельских общеобразовательных сетей, проводимая на средства ГРСО, была поддержана президентской программой «Дорога к школе» (по строительству дорог с твердым покрытием), республиканской целевой программой «Школьный автобус». Последовательное проведение образовательной политики, при которой проект включался в целостную систему управленческих решений по модернизации системы образования, позволило небогатой дотационной республике добиться не менее впечатляющих результатов, чем, например, соседнему региону-донору — Самарской области.

Важно отметить, что регионы, получавшие субзаем Всемирного банка, отбирались именно как площадки для апробации предлагаемых механизмов и моделей. Поэтому при отборе учитывалась необходимость отработки последних в принципиально разных социально-экономических ситуациях, чтобы потом можно было использовать их в других субъектах Российской Федерации, значительно различающихся и по географическим, и по социальным, и по экономическим условиям.



По объективным причинам — случай, когда образовательная система оказалась заложником невыполненных обязательств в других сферах, — Ярославская область не вошла в состав пилотных регионов проекта «Реформа системы образования». Ее место заняла Воронежская область, что позволило в целом представить наиболее типичные для Российской Федерации наборы социально-экономических факторов: дотационная аграрная республика, промышленно развитый регион-донор, дотационный регион со значительным конверсионным сектором.

Опыт распространения результатов ПРСО в 2005—2006 гг. почти в 50 регионах показал, что этот принцип пилотирования и критерии отбора регионов-пилотов оправдали себя: в предлагаемых к распространению и апробации моделях в целом не наблюдается заметной и значимой зависимости от условий региона, они поддаются адаптации к местному контексту.

Ресурсы для
системы или
для ученика

*Нормативное
бюджетное
финансирование —
пусковой
механизм
изменений*

Несмотря на то что за последние годы доля средств, выделяемых на образование, в абсолютном выражении растет (по данным рабочей группы Госсовета, она увеличилась до 5 раз), вопрос об эффективном использовании имеющихся ресурсов приобретает все большую актуальность. Введение ЕГЭ как некоторого общего индикатора качества образовательной услуги убедительно показало, что на сегодняшний день самое «некачественное» образование является и самым дорогим⁹. Поэтому проблему обеспечения доступности качественного образования следовало начинать решать с ответа на вопрос: что именно готово финансировать государство — образовательную услугу или сеть учреждений? Новый финансовый механизм — нормативное бюджетное финансирование (НБФ), еще называемое «подушевым», — ставит распределение ресурсов в жесткую зависимость от количества учащихся, получающих образовательную услугу в конкретном учебном заведении. Прозрачный принцип формирования бюджета фиксирует права и ответственность каждого уровня управления в распоряжении финансовыми ресурсами, позволяет руководителю образовательного учреждения самостоятельно определять первоочередные задачи, формировать баланс между затратами на функционирование и на развитие школы. Свобода детей и их родителей в выборе школы создает для образовательных учреждений одного вида условия конкуренции, заставляет последних серьезно относиться ко всему, что влияет на репутацию школы: результатам ЕГЭ, кадровому составу и т.д.

Для пилотных регионов ПРСО переход на нормативное бюджетное финансирование общеобразовательных учреждений являлся ус-

⁹ Этот показатель условной стоимости одного балла ЕГЭ рассчитывается через сопоставление среднего балла по ЕГЭ (обязательные предметы) и стоимости содержания одного учащегося. Наиболее высок этот показатель в малокомплектных школах с числом учащихся менее 100 человек, там же средний балл по ЕГЭ значительно ниже среднего по региону и по России.



ловием начала реализации проекта. Со времени старта данный механизм значительно усовершенствован: сформированы как региональная, так и муниципальная нормативно-правовые базы реализации НБФ в системе общего образования, обеспечено доведение норматива до уровня школ, структура норматива

В Чувашской Республике доля расходов, связанных с обеспечением непосредственно образовательного процесса, в нормативе возросла от 4,6% в 2005 г. до 6,2% в 2006 г.

изменена с целью практической реализации подушевого принципа распределения средств между общеобразовательными учреждениями.

Введение НБФ позволило, во-первых, создать прозрачную схему определения объемов финансирования, во-вторых, обеспечить гарантированный уровень финансового обеспечения образовательного процесса. Это становится тем пусковым механизмом, который позволяет «вытянуть» целый комплекс решений по более эффективному использованию ресурсов в образовании.

В частности, распределение субвенций с учетом количества учащихся побуждает муниципалитеты задуматься о том, насколько эффективна имеющаяся у них сеть общеобразовательных учреждений. И здесь особенно важно помнить, что речь идет не об экономике на образовании каждого ученика, а о том, какого результата мы можем достигнуть за одни и те же деньги при различных организационных моделях сети. В рамках ПРСО были разработаны и описаны 4 базовые модели¹⁰, предлагающие различные варианты концентрации ресурсов под конкретные образовательные задачи. В частности, при наличии норматива только эффект масштаба, достигаемый в модели

Эффективная сеть — условие доступности качественного образования

«базовая школа» на старшей ступени обучения, позволяет организовать профильное обучение учащихся на основании индивидуальных образовательных

Оптимизация сети позволяет удерживать показатель наполняемости классов на протяжении последних лет на одном уровне — 21,2—21,4 учащегося (Самарская область), и при снижении числа учеников соотношение учащихся и учителей изменяется незначительно (2004 г. — 12,2, 2005 г. — 12,0, 2006 г. — 12,2).

траекторий, увеличивая возможности выбора профильных и элективных курсов до 4 раз. Объединение возможностей всей социальной сферы (в том числе учреждений культуры, медицины) для решения задач образования в модели «социокультурный комплекс» и при организации сетевого взаимодействия не только по-

¹⁰ Это модели базовой школы, социокультурного комплекса, сетевого взаимодействия образовательных учреждений в рамках реализации образовательных программ, возрастного подхода к организации образования на каждой ступени обучения.



вышает уровень социализации детей и подростков, но и расширяет образовательные возможности взрослого населения, сохраняет школу в качестве социального и культурного центра села, что становится особенно важным при существующем уровне расселения и демографических прогнозов.

Опыт проведения эксперимента по ЕГЭ в течение нескольких лет показывает, что образовательные результаты учащихся базовых школ — образовательных центров находятся на сопоставимом уровне, а иногда и выше образовательных результатов их сверстников из городских школ. При этом в результате реструктуризации происходит значительное высвобождение средств, которые остаются в отрасли и направляются на развитие материальной базы (в частности, на содержание и эксплуатацию школьных автобусов), а также на различные целевые программы, отражающие приоритеты региональной образовательной политики (см. табл. 1).

Таблица 1

Высвобождение средств в результате реструктуризации общеобразовательных учреждений (тыс. руб.) в Чувашской Республике

2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
513,6	6414,6	15 698,0	13 501,8	14 319

Повышение самостоятельности школ

Нормативное бюджетное финансирование является важнейшим условием, способствующим переходу от принципа финансирования учреждений образования (издержек образовательных учреждений) к принципу финансирования задач (подготовки кадров). Однако все позитивные последствия внедрения НБФ становятся возможны в том случае, если норматив не только рассчитывается «на бумаге», но действительно является принципом доведения ресурсов до каждого образовательного учреждения. Поэтому в рамках проекта «Реформа системы образования» особое внимание уделяется повышению финансово-хозяйственной самостоятельности

В Самарской области 100% общеобразовательных учреждений имеют лицевые счета и собственные бухгалтерии, оснащенные компьютерами и современными программными средствами.

В Чувашской Республике на начало проекта таких общеобразовательных учреждений было 82, к 2006 г. — 197, еще 66 школ обслуживаются в кустовых бухгалтериях.

школ, что должно помочь директорам оперативно решать возникающие вопросы по планированию и ведению хозяйственной деятельности в условиях увеличения их ответственности за ее результат.

В настоящее время все общеобразовательные учреждения (кроме филиалов) пилотных регионов проекта являются юридическими лицами и имеют собственные лицевые счета. Наличие собственной



бухгалтерии в школе оказывает директорам школ существенную поддержку в решении вопросов финансового планирования.

Следствием повышения финансово-хозяйственной самостоятельности школ стали более рациональное использование бюджетных ресурсов, оперативность в принятии управленческих решений и увеличение объемов привлекаемых внебюджетных средств, в том числе от платных образовательных услуг. Однако повышение финансово-экономической самостоятельности школ влечет за собой проблему квалификации кадров, особенно в сельской местности.

В рамках проекта «Реформа системы образования» подготовке управленцев разного уровня уделялось специальное внимание. Особенность ее организации состояла в сочетании трех направлений работы. Первое предусматривало участие руководителей и администраторов образования регионального, муниципального уровней, директоров школ в реальных разработческих и экспертных семинарах, на которых создавались и обсуждались организационно-экономические модели, предлагаемые в рамках ПРСО. Опыт практической деятельности и ее осмысление на подобных семинарах становились основой для разработки общих алгоритмов управленческих действий, таких, например, как рекомендации по внедрению НБФ, разработки муниципальных и региональных программ реструктуризации. Проектный способ повышения квалификации лег в основу работы школьных команд 20 пилотных школ из 9 регионов Российской Федерации, которые осуществляли комплексное внедрение инноваций по четырем направлениям, разрабатываемым в ПРСО: повышение финансовой самостоятельности школы, привлечение внебюджетных средств, развитие форм общественного участия в управлении, новые формы отчетности школы — публичный доклад. Разработка собственных управленческих проектов и обмен опытом в процессе их реализации, консультации федеральных экспертов позволили школам, находившимся изначально на очень разных уровнях самостоятельности, осознания стратегии собственного развития, серьезно продвинуться в освоении новых управленческих компетентностей.

Вторым направлением стала разработка учебно-методических материалов нового поколения. Прежде всего это сборники кейсов (конкретных ситуаций), основанных на практике российского образования, и инновационная программа повышения квалификации, построенная по модульному принципу (темы модулей отвечают новым потребностям подготовки менеджеров в области образования). Важным элементом ее реализации явля-

Кадры
решают все

Из 20 школ, участвовавших в проекте по развитию системы управления образованием на школьном уровне, 19 стали победителями в конкурсном гранте президента России («Президентский миллион»).



ется подготовка федеральными экспертами тьюторов, которые смогут самостоятельно продолжать работу с администраторами образования на местах.

Третьим, более традиционным направлением по подготовке квалифицированных кадров стали тематические обучающие семинары для различных категорий работников сферы образования. Среди них хотелось бы особо отметить подготовку бухгалтеров школьных и кластерных бухгалтерий (сопровождаясь серьезным обновлением материальной базы и поставками программного обеспечения), школьных медиатекарей (оснащение школьных библиотек медиасредствами и электронными ресурсами тоже осуществлялось за счет проекта). Сочетание обеспечения некоторыми материальными ресурсами и сопровождавшей его методической, организационной подготовки можно считать одним из важнейших условий эффективности проектного воздействия.

Общественное участие в управлении образованием

Отдельное место в рамках работы с педагогическими и управленческими кадрами в ПРСО занимает подготовка общественных управляющих для сферы образования и их консультантов. Возросшая ответственность образовательных учреждений за образовательный результат, необходимость более полного удовлетворения социальных ожиданий и заказа на образовательные услуги, привлечение школой дополнительных ресурсов с неизбежностью влекут за собой наличие заинтересованного и деятельного внешнего заказчика. И если раньше школа могла предложить представителям социума только роль спонсора (в большей или меньшей степени разделяющего ответственность за использование вложенных средств), то введение НБФ, повышение финансовой самостоятельности школ создают необходимые условия для того, чтобы школа могла разделить с ними и некоторые управляющие функции. Это сложный процесс, требующий согласования различных точек зрения на образование, совмещения различных позиций, с обязательным этапом взаимного недоверия и завышенных ожиданий профессионалов и представителей общественности. Тем важнее, чтобы этот процесс был выстроен грамотно, чтобы были переданы именно те функции, с которыми общественные управляющие справятся наилучшим образом, и в то же время чтобы это не стало профанацией, «игрой в управление». В настоящее время в пилотных регионах ПРСО существует весь спектр форм общественного участия в управлении образованием — от попечительских советов школ до родительских комитетов школьного округа, общественных советов при территориальных управлениях образованием или республиканской ассоциации попечителей. Проект не преследовал цели привести такое многообразие к какому-либо общему, единому виду. Важно было инициировать этот процесс, помочь всем участникам понять, какой реальной деятельностью может быть наполнена та или иная юридическая, организационная форма, увидеть, какую меру ответственности за управляемый объ-



ект готова взять на себя каждая из сторон. Практика показывает, что и тут началом всему зачастую служит вопрос о ресурсах: школьные советы берут на себя формирование, учет и распределение «внебюджетных» средств, поощрений для учащихся и педагогов, определение списка платных услуг. Но постепенно доля управленческих функций, делегируемых директором, увеличивается — во многом благодаря тому, что повышается его квалификация как менеджера.

Привлечение социума к решению проблем системы образования, но прежде всего построение стратегии развития системы образования напрямую связаны с вопросом информационной поддержки управленческих решений. Новый экономический язык, который осваивают руководители образования любого уровня, нуждается в совершенно иных методах анализа и организации управленческих процессов. Чтобы такие цели, как качество, эффективность и доступность образования, не остались пустой декларацией, нужно найти способ измерить их достижение, создать точные индикаторы, которые бы позволили оценить степень приближения к намеченным результатам. По сути, речь должна идти об изменении способа оценки управляемого процесса: нужны не только отдельные исследования, дающие некоторый срез положения дел в системе, но организация мониторинга, аналитическая обработка статистических данных как основа для управленческого действия.

Поэтому в рамках проекта практически все направления деятельности получили отражение в мониторинговых исследованиях.

Подводя некоторые итоги реализации проекта «Реформа системы образования», можно с уверенностью сказать, что он стал экспериментальной площадкой для отработки тех принципов, которые легли в основу приоритетного национального проекта «Образование». К таким принципам можно прежде всего отнести идеологию комплексного подхода к модернизации системы образования, воздействие сразу по нескольким взаимосвязанным направлениям, согласованное таким образом, чтобы предпринимаемые усилия поддерживали друг друга, давали синергетический эффект. Кроме того, сам перечень приоритетных направлений, где нужно проектное вмешательство, тоже был во многом определен и отработан в рамках ПРСО. На примере регионов, взявшихся за распространение опыта проекта по отдельным направлениям, мы видим, как успешные изменения в одной сфере влекут за собой фактические перемены в других, сопредельных сферах (в частности, внед-

Знать, чтобы
управлять

Отслеживать нужно не столько процессы, сколько результаты. Надо исходить из того, что же мы, собственно, хотели бы получить от системы образования, какой заказ ей предъявляют общество и экономика.

А. Фурсенко

Проект
и проекты



рение НБФ создает условия для перевода стихийной оптимизации сети в целенаправленный, управляемый процесс; подготовка публичных докладов о состоянии системы образования инициирует приток бюджетных средств в систему, общественный интерес к образованию и т.д.). Разработанные в рамках проекта конкретные алгоритмы изменений, инструментарий и индикаторы, с помощью которых можно оценить степень продвижения к намеченной реформой цели, — отчуждаемый продукт, который найдет свое применение за рамками ПРСО.

Проект, по разным основаниям включивший в свою орбиту 48 регионов, создал особую инновационную среду, подготовил почву для восприятия логики реформ управленцами регионального и муниципального уровней. Предъявление и обсуждение результатов проекта на различного рода семинарах, конференциях федерального и регионального значения, вовлечение в этот процесс не только профессиональной общественности, но и других заинтересованных участников — представителей власти, СМИ, родителей, работодателей — создало особый «канал влияния» реформы, не административный, а построенный на общности языка, общности инновационных моделей и идей. Сегодня в том или ином виде (сборники материалов, материалы конференций, методические рекомендации и т.п.) результаты проекта известны в каждом из субъектов Российской Федерации. Это позволяет говорить о новом механизме удержания единого пространства системы образования при всех ее региональных особенностях — механизме проектного действия. Таким образом, сохраняя единый вертикальный стержень в целеполагании и общих направлениях модернизации, проект позволил создать большое количество горизонтальных связей, установить «горизонтальный уровень» ответственности за достижение результатов реформы, за определение приоритетов образовательной политики. Важную роль здесь играет также механизм отработки инноваций в управлении — пилотирование, — примененный в ПРСО и показавший свою эффективность в тех грантовых регионах, которые использовали его для определения своих «точек роста». Благодаря подбору пилотных регионов, муниципалитетов, пилотных школ, находившихся изначально в разных социально-экономических, политических, географических условиях, в результате мы имеем возможность предложить такие модели и механизмы, которые окажутся «впору» различным потребителям — региональным системам образования.

Моделью
какой
реформы
стал проект

Критику изменений, проводимых сейчас в системе российского образования, можно услышать с разных сторон, причем, как это часто бывает, одни и те же шаги критикуются с принципиально противоположных позиций. Например, введение нормативного подушевого финансирования оценивают и как отказ от бесплатного общего образования, разрушение традиционной советской школы (которая «не выживет на крохи норматива»), и как попытку



уравниловки, возврат к советским принципам нормативного планирования, которое не способно обеспечить решение инновационных задач. Создание новых современно оснащенных школ вызывает упреки как в расточительстве ресурсов при неблагоприятной демографической ситуации, так и в недостаточном ресурсном обеспечении для реализации, к примеру, профильного обучения. Признавая в целом необходимость перемен, критики иногда даже отказывают современным инновациям в самом названии «реформа», основываясь на отсутствии, с их точки зрения, последовательности и продуманности в предпринимаемых мерах, на их внутренней противоречивости. Поэтому, рассматривая проект «Реформа системы образования» как некоторую модельную ситуацию, важно ответить на вопрос, что именно моделировалось, какую реформу мы планируем осуществить.

Безусловно, стоит согласиться с тем, что система образования, как и всякая социальная система, представляет собой очень сложную «конструкцию», включающую в себя множество подсистем и находящуюся во множестве разнонаправленных отношений с другими социальными системами и управляющими надстройками¹¹. Казалось бы, успешная реформа должна затрагивать все аспекты изменяемой системы. И в то же время, по нашему глубокому убеждению, именно попытки «реформировать все и сразу» обрекли многие ранее предпринимавшиеся шаги на неудачу. Проектный подход в этом смысле как раз представляется более эффективным, ибо он направляет все усилия в некоторую главную точку, позволяет сосредоточить имеющиеся ресурсы для достижения системоизменяющего эффекта. В частности, проект РСО был направлен на изменение именно организационно-финансовых механизмов как центрального звена в управлении системой образования. По сути, выбор такого объекта позволил создать новую модель управления, отработать пусковые механизмы, создающие внутренний импульс в самой системе образования, вынуждающие меняться даже те участки системы, которые не были напрямую подвергнуты проектному воздействию. Например, по словам министра образования и науки Самарской области В.Ф. Путько, только уже осуществленные в регионе введение НБФ и оптимизация образовательных сетей позволили сейчас перейти к отработке принципов новой отраслевой системы оплаты труда, при которой увеличение финансирования на 20% позволяет достичь повышения заработной платы педагогов и администраторов до 86% (заметим, что разработка новой системы оплаты труда не входила в задачи ПРСО, это уже направление нового проекта в рамках ПНПО).

Зачастую можно услышать также мнение, что проводимые реформы изначально «опаздывают», опираются на уже отработан-

¹¹ См., например: Новиков А.М. Почему реформы образования малоэффективны? www.anovikov.ru/artikle/ref.htm



ный опыт зарубежных стран, а не предлагают поистине инновационных или даже революционных решений¹². Безусловно, пока ни одна страна в мире не может похвастаться тем, что решила все проблемы своей системы образования. Но невозможно оказаться на переднем крае исследований в этой области, не выполнив элементарных социальных гарантий, не обеспечив хотя бы эффективное функционирование самой системы в новых условиях (а иногда речь идет о ее выживании). Можно заниматься вопросами создания новых элит, развивать новаторские педагогические технологии, но все это при условии, что массовая школа выполняет свою задачу: предоставляет услуги доступного качественного общего образования всем гражданам Российской Федерации независимо от их места жительства и социально-экономических условий. Без обеспечения этой базы разговоры о создании экономики, основанной на знаниях, о развитии человеческого капитала теряют смысл. И поэтому в рамках проекта «Реформа системы образования» мы разрабатывали модели и механизмы, позволяющие именно массовой средней школе адаптироваться к условиям изменившейся внешней среды, выживать и справляться с решением новых непростых задач, поставленных перед ней сегодняшним обществом.

Прекрасно отдавая себе отчет, что в рамках одного проекта невозможно затронуть все элементы системы, нуждающиеся в изменении, мы считаем, что ПРСО позволил смоделировать такие направления реформирования, которые теперь уже возможно не только перенести на систему образования трех пилотных или 48 грантовых регионов, но осуществить в масштабах всей страны.

Важно отметить также, что в ПРСО усилия направлялись на создание и отработку именно организационных и финансовых условий, инициирующих и обеспечивающих повышение доступности качественного образования и эффективности всей системы. Однако сами по себе условия не гарантируют изменения качества образования — например, повышения квалификации педагогов, более открытой образовательной среды для учащихся и т.д. Для этого должны быть предприняты специальные меры, возможно, в рамках уже новых проектов, например, приоритетного национального проекта «Образование».

Уроки и риски проекта

Демонстрируя позитивные итоги реализации, проект «Реформа системы образования» позволил увидеть риски и ограничения, которые имеет такой подход и которые важно учесть, перенося проектные механизмы на более широкое поле.

Прежде всего проект эффективен тогда и только тогда, когда он имеет **четко прописанные результаты**, снабженные системой

¹² См., например, об этом: Генисаретский О.И. Образовательная политика, характер очередного этапа реформы и программно-целевое управление. Пост-тезисы доклада на Правительственной комиссии по реформе школы. 27.07.1997. www.procept.ru



измерителей и показателей. Очевидно, что, если мы говорим о национальном проекте, результаты, как и цели, должны быть заданы на федеральном уровне, но при этом они должны быть настолько инструментальны, чтобы ими могли воспользоваться в регионах. К сожалению, опыт прошлых экспериментов не всегда дает повод для оптимизма в этом вопросе; разработка системы индикаторов является серьезной задачей для ПНПО.

Особенностью любого проекта является его **конечность, ограниченность во времени** — и это может обернуться как позитивным, так и негативным фактором по отношению к его результатам. Поэтому необходимо помнить о тех специальных мерах, которые требуются проекту для обеспечения устойчивости достигнутых результатов. За 3—4 года невозможно пройти «точку возврата», когда инновации становятся необратимыми. К сожалению, все изменения в социальной сфере сильно зависимы от политической ситуации, от смены конкретных политиков «у руля», и на примерах некоторых регионов мы видим, как перемена «политического ветра» может практически свести на нет усилия предыдущей команды, если **проектные действия** не были **вписаны в общую стратегию** социально-экономического развития, а результаты не получили закрепления в нормативной базе. В частности, введение НБФ исключительно на уровне регионального закона о бюджете (обновляемого ежегодно) таит в себе серьезную опасность отката на прежние позиции при смене руководства или прекращении проектного финансирования.

Устойчивость проектных результатов за рамками экономической поддержки вообще одна из самых серьезных проблем. И причина ее все та же — отсутствие общей стратегии, которая могла бы обеспечить другие источники финансирования. Ибо «точка роста», на которую были устремлены проектные усилия, без **достаточно-го ресурсного обеспечения** очень быстро поглощается консервативной средой; проектными же средствами редко получается достичь критической массы изменений, не говоря уже о том, что материальная база, которой сейчас обеспечены, например, образовательные и ресурсные центры, электронные учебные пособия и программное обеспечение устаревают. Поэтому особенно важно, чтобы проект был частью стратегического плана. В противном случае проект может превратиться в набор акций — безусловно нужных и даже результативных (на короткое время), но не обеспечивающих желаемого эффекта для всей системы.

Одним из важных моментов обеспечения успешности, устойчивости проекта, как уже упоминалось, является встраивание или **закрепление его результатов в нормативной базе**. Как уже отмечалось выше, сугубая «объекто-ориентированность» проекта (О. Генисаретский), которая позволяет ему быть эффективным в преобразовании и внедрении нового, является в то же время и ограничивающим фактором, ибо проектная деятельность направлена сама по себе не на закрепление нормы (не является норматив-

но-ориентированной), а скорее на ее изменение и создание новых норм. И зачастую оказывается, что логика проектного хода, практика перерастает имеющиеся нормативные рамки или, что еще хуже, закрепление формальных правил идет в другом направлении. Такой пример мы можем наблюдать с введением управления на основе округов, успешно реализованного в Самарской области. Соучредительство образовательных учреждений, как в сфере общего, так и в сфере начального профессионального образования действительно помогает решить много проблем. В частности, преодолеть межмуниципальные барьеры при построении более эффективной сети, более четко разделить полномочия государственного и муниципального уровней власти по отношению к системе образования. И хотя результаты эксперимента признаны успешными, в режим апробации включается все больше регионов, но распространение этих результатов и разработанных механизмов представляется крайне затруднительным, ибо за рамками эксперимента соучредительство общеобразовательных учреждений перестало быть легитимным. Определенные сложности на уровне нормативной базы вызывало введение казначейского принципа исполнения бюджета, когда требование прозрачности формирования бюджетных потоков практически могло свести на нет зарождающуюся самостоятельность образовательных учреждений. Эти и некоторые другие случаи вынуждают нас вернуться к мысли о необходимости преодоления узкоотраслевого подхода. Сегодня решения, принимаемые в области образования, требуют **согласованной позиции** различных **ведомств**: Минтруда, Минэкономразвития, Минфина и других.

И, может быть, один из важнейших рисков — преодоление сопротивления кадров, исполнителей, чьими руками в конечном итоге и творятся изменения. Трудно преувеличить необходимость методической, разъяснительной работы, постоянного внимания к подготовке и повышению квалификации работников образования. До тех пор, пока новая система оплаты труда не сравняла уровень зарплат в образовании хотя бы со средним уровнем в промышленности, мы должны принимать во внимание большой процент **обновления кадрового состава**. Подготовленные в рамках проекта директора школ становятся очень востребованы как управленцы на муниципальном уровне — в качестве помощников глав администраций по социальным вопросам и т.д. (Воспринимая этот карьерный рост как косвенное признание качества подготовки, мы вынуждены заметить, что для школы это означает приход нового, неподготовленного директора). Кроме того, традиционность сферы образования (и обилие проводимых в ней экспериментов) выработали у большинства управленцев здоровый консерватизм в отношении инноваций и умение облечь привычные результаты в «новые слова». То, что в проекте обеспечивалось **целенаправленными усилиями по разъяснению намерений**, методической поддержкой нововведений, за рамками проекта потребует еще более мас-



штабной деятельности. Упустить это из вида — означает с большой вероятностью оказаться перед фактом искажения целей и «полумер» вместо реальных изменений.

Риски, выявленные с помощью проекта «Реформа системы образования», и его достижения, уже ставшие элементами практики российского образования, позволяют сделать вывод о том, что он действительно смог стать эффективной моделью «большой» реформы. Теперь многое зависит от того, как будет обеспечена преемственность в использовании его результатов в рамках последующих проектов, и прежде всего приоритетного национального проекта «Образование». Однако логика социально-экономического развития нашей страны такова, что у российского образования уже не осталось выбора — меняться или нет. Никакие конъюнктурные соображения, никакие временные отклонения от долгосрочной стратегии, связанные с субъективными факторами, не смогут остановить качественных преобразований, призванных обеспечить соответствие системы образования новым вызовам времени. Начало процессу этих объективных изменений было положено, в том числе, проектом «Реформа системы образования», задавшим некоторые главные контуры новой модели управления. Именно это обусловило во многом его эффективность и позволяет говорить о его своевременности.