

---

## ОТ РЕДАКЦИИ

В течение прошлого года 21 группа экспертов работала над предложениями Правительству РФ по корректировке Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. — «Стратегии 2020», принятой в 2008 г. Эти группы были сформированы в феврале 2011 г. по поручению Председателя Правительства РФ. Одной из них была экспертная группа по стратегии развития сферы образования и социализации детей до 2020 г.

Среди основных направлений работы групп — бюджетная, налоговая и денежная политика, рынок труда и миграционная политика, развитие малого и среднего бизнеса, повышение качества жизни, здоровье и среда обитания, развитие общественных институтов. Таким образом, школьное образование и социализация детей рассматривались в контексте общих направлений социально-экономического развития России.

Публикуемый доклад экспертной группы не является официальной позицией государственных органов. Для того чтобы в окончательном виде он отразил максимально много позиций, мы считаем необходимым познакомить с ним профессиональную общественность и продолжить обсуждение основных его идей.

Нам представляется, что сама дискуссия о среднесрочных перспективах образования очень важна для того, чтобы образовательная политика была не сиюминутной, а подлинно стратегической. Поэтому данной публикацией мы начинаем серию дискуссий о стратегии развития образования, которую планируем поддерживать в течение 2012 г. И уже в этом номере текст доклада экспертной группы сопровождается мнениями выдающихся зарубежных специалистов, которые специально прокомментировали доклад. Мы приглашаем читателей принять участие в этой дискуссии.

---

---

# РАЗВИТИЕ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ И СОЦИАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Доклад экспертной группы<sup>1</sup>

## Аннотация

---

Публикация подготовлена экспертной группой «Новая школа», сформированной в феврале 2011 г. по поручению Председателя Правительства РФ для разработки предложений Правительству РФ по корректировке Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года («Стратегии 2020») в области образования, принятой в 2008 г. Предметом рассмотрения в докладе является не только система формального образования, но и вся сфера социализации и образования детей и подростков от младенчества до 18 лет. В первой части доклада приведены результаты анализа текущего состояния дел в системе российского общего образования. В ней предпринята попытка выявить не только проблемы отечественной школы, но и ее достоинства и преимущества, соотнести и те и другие с основными мировыми трендами развития образования. Во второй части кратко описаны возможные сценарии развития сферы образования и социализации в среднесрочной перспективе, сформулирован перечень необходимых мер на ближайшее время и до 2020 г.

**Ключевые слова:** стратегия, институциональная модернизация, успешность ребенка, всеобщие культурные образцы, образовательная политика, дошкольное образование, школьное

<sup>1</sup> Руководители экспертной группы и редакторы доклада — А.Г. Каспржак и И.Д. Фрумин. Члены авторской группы: Т.А. Абанкина, А.И. Адамский, В.А. Болотов, Н.В. Бысик, Л.Н. Духанина, С.Г. Косарецкий, Т.М. Ковалева, В.А. Куренной, Е.А. Ленская, А.Н. Майоров, М.Г. Мокринский, А.В. Прохоров, М.А. Пинская, И.В. Федюкин.  
Благодарим Г.В. Андрушака, Д.А. Александрова, М.Л. Аграновича, А.Б. Воронцова, А.Х. Гильмутдинова, А.В. Дворковича, М.В. Дулинова, А.Б. Жулина, С.С. Кравцова, Я.И. Кузьминова, Л.Л. Любимова, К.Г. Митрофанова, Е.Н. Поливанову, А.А. Попова, Е.Л. Рачевского, И.М. Реморенко, П.А. Сергоманова, К.М. Ушакова, Б.И. Хасана, Е.Л. Юрьева за замечания, высказанные при обсуждении основных идей доклада.



*образование, доступность образования, качество образования, социализация, ЕГЭ.*

Работа над этим докладом была одной из самых интересных и интеллектуально напряженных задач в нашей профессиональной жизни. Во-первых, она оказалась весьма сложной — нам потребовалось осмыслить нынешнюю ситуацию в российском образовании, увидеть тенденции и спроектировать будущее. При этом мы довольно быстро поняли, что предметом нашего анализа должна быть не только система формального образования, но вся сфера социализации и образования детей и подростков от младенчества до 18 лет. Во-вторых, у нас был целый год, который позволил не только фантазировать, но и систематически разрабатывать сложные вопросы. В-третьих, у нас сложилось то, что сейчас называют *dream team*, — замечательная команда экспертов, в которую с разной степенью вовлеченности вошли около ста человек. Среди них были как звезды отечественной педагогики, так и специалисты в смежных областях. При этом нам удалось мобилизовать на отдельные экспертные обсуждения и медиков, и деятелей культуры, и экономистов, а также выдающихся зарубежных специалистов. В-четвертых, мы были достаточно свободны от политических ограничений и старались высказывать экспертную позицию, основываясь на надежных данных.

В ходе работы над докладом нашей группой был собран большой массив данных, проведены дополнительные исследования. Эти материалы, как и более полная версия доклада, будут опубликованы в ближайшем будущем отдельной книгой.

К сожалению, мы не можем сказать, что нашли ответы на все вопросы. Поэтому мы с удовольствием приняли предложение редакции «Вопросов образования» опубликовать этот доклад для последующего обсуждения. При этом нам хотелось бы услышать в этой дискуссии не столько несогласие с нашей позицией:-), сколько ответы на нерешенные вопросы. Среди вопросов, по которым мы не пришли к общему мнению, в первую очередь следует упомянуть следующие:

- каким должен быть механизм обновления содержания образования, если действующий механизм обновления стандартов для всех классов и предметов явно не работает;
- каким должен быть механизм финансирования, чтобы, с одной стороны, развивать конкурентную среду в образовании, но с другой — поддерживать слабые и маленькие школы;
- какой должна быть система оплаты учительского труда, чтобы, с одной стороны, учитель не гнался «за часами», а с другой — его результаты были отмечены;
- как надо выстраивать систему педагогического образования, если существующая система, очевидно, производит слишком много потенциальных педагогов и нуждается в радикальной качественной трансформации;

От редакторов доклада



- как можно восстановить интерес детей и подростков к образованию, к позитивной социализации, как строить сферу социализации?

Наша группа планирует на неформальной основе продолжить дискуссии и исследования по указанным проблемам и рассчитывает, что публикация и обсуждение доклада будут способствовать получению ответов на эти и другие вопросы развития образования.

В числе авторов мы указали только тех, кто реально писал фрагменты текста, но, безусловно, в нем отразились мысли и предложения большой группы специалистов. Среди них были и руководители Министерства образования и науки, и учителя-практики, и родители — общественные активисты, и специалисты разных отраслей. Мы выражаем искреннюю признательность всем тем, кто принимал участие в обсуждениях исходных материалов и различных версий доклада.

**А. Г. Каспржак, И. Д. Фрумин**



1. Краткое изложение основных выводов
2. Состояние сферы образования и социализации детей. Основные проблемы и вызовы
  - 2.1. Достижения и заделы
    - 2.1.1. Доступность образования
    - 2.1.2. Качество образования
    - 2.1.3. Кадровые, нормативные, инфраструктурные условия
  - 2.2. Сегодняшние вызовы: обостряющиеся проблемы и негативные тенденции
    - 2.2.1. Недостаточная доступность услуг дошкольного образования
    - 2.2.2. Ухудшение качества педагогического корпуса
    - 2.2.3. Межрегиональная и межмуниципальная дифференциация
    - 2.2.4. Дифференциация на уровне школ
    - 2.2.5. Несоответствие образовательных сетей особенностям расселения
    - 2.2.6. Стагнация внешкольного образования и воспитания
    - 2.2.7. Незавершенность институциональных реформ
    - 2.2.8. Выводы из раздела 2.2
  - 2.3. Глобальные вызовы: риски архаичности и снижения конкурентоспособности
    - 2.3.1. Кризис традиционной модели детства
    - 2.3.2. Утрата формальным образованием монополии на обучение и социализацию
    - 2.3.3. Разрушение единого корпуса культурных образцов
    - 2.3.4. Становление нового технологического уклада и инновационной экономики
3. Ресурсы модернизации
4. Сценарии развития и предлагаемые меры
  - 4.1. Реставрационный сценарий
  - 4.2. Стабилизационный сценарий
  - 4.3. Модернизационный сценарий
  - 4.4. Инновационный сценарий
5. Пакет ключевых мер государственной политики по развитию сферы образования и социализации детей и подростков



## 1. Краткое изложение основных выводов

---

По доступности среднего полного образования Россия входит в число мировых лидеров. В знаниях и умениях по ряду предметов наши школьники превосходят учащихся многих развитых стран, достаточно высок уровень теоретической подготовки учителей, началось активное обновление инфраструктуры общего образования. Сравнивая российскую систему образования с системами образования других стран, можно утверждать, что в основном она удовлетворяет требованиям сегодняшнего дня для развитых стран. Это значит, что можно ставить задачу выхода нашей системы образования на лидерские позиции в мире, превращения ее в один из двигателей инновационного развития.

Однако с точки зрения достижения этой амбициозной цели беспокойство вызывают: недостаточный охват детей дошкольным образованием; высокая доля школьников, не достигающих удовлетворительного уровня функциональной грамотности; значительное отставание наименее успешных групп учащихся от наиболее успешных; недостаточное развитие социальной компетентности и позитивных социальных установок у выпускников школ.

Причины отдельных неудовлетворительных результатов мы видим в следующих обостряющихся проблемах сферы образования: неразвитость системы поддержки раннего развития детей; ограниченное предложение услуг дошкольного образования; ухудшение качества педагогического корпуса; рост межрегиональных и межшкольных различий в качестве образования; стагнация системы дополнительного образования и воспитания. Образование перестало выполнять функцию социального лифта, оно начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию. Сеть образовательных учреждений не соответствует особенностям расселения, а содержание и формы образования — изменившимся запросам общества. При этом механизм единовременного обновления содержания образования через введение новых стандартов не работает.

Усилия, направленные на решение указанных проблем, направляются на то, что до сих пор содержание и объем социальных обязательств государства в сфере образования недостаточно конкретизированы.

С другой стороны, в принятых Федеральных государственных стандартах начального и общего основного образования результаты образования сформулированы абстрактно и не могут быть использованы ни для обоснования стоимости условий реализации ФГОС (финансового норматива, который лежит в основе государственного или муниципального задания), ни для создания инструментария оценки качества образования (включая ЕГЭ).

Расплывчатость и неконкретность при описании результатов образования делает невозможным и введение системы оплаты труда учителя, учитывающей результативность, — об этом свидетельствуют мониторинг введения ФГОС и НСОТ, анализ нормативной и реальной практики.



Некоторые институциональные реформы не завершены. При этом в системе образования накоплена усталость от постоянных изменений и новых инициатив, усиливается имитация реформ. Ограничены автономия и возможность принятия эффективных решений на региональном, муниципальном и школьном уровнях. Соответственно отсутствуют механизмы обратной связи и самокоррекции, которые позволяли бы системе оперативно адаптироваться к новым вызовам внешней среды. Поэтому система образования становится архаичной, отстает от современных реалий.

Перспективные вызовы образованию: школа утратила монополию на образование и социализацию детей и не умеет опираться на изменившиеся механизмы взросления и семейного воспитания. Система образования не успевает обновляться, чтобы соответствовать технологическим, культурным и социальным изменениям, отвечать на новые потребности семей и детей.

Целями нового этапа развития образования должны стать: обеспечение позитивной социализации и учебной успешности каждого ребенка, усиление вклада образования в инновационное развитие России, ответ на вызовы изменившейся культурной, социальной и технологической среды.

Чтобы решить острые проблемы сегодняшнего образования и быть готовым ответить на вызовы завтрашнего дня, необходимо довести до конца начатые институциональные преобразования и запускать новые лишь при крайней необходимости. Неотложной задачей является завершение модернизации материальной и информационной инфраструктуры дошкольного и школьного образования для достижения удовлетворительного базового уровня условий обучения во всех образовательных учреждениях. В среднесрочной перспективе в развитии системы образования акцент должен быть перенесен с реформы организационно-экономических механизмов и укрепления инфраструктуры на достижение нового качества образовательных результатов.

На период до 2020 г. приоритетными образовательными результатами должны стать: способность эффективно применять теоретические знания, высокий уровень развития технологических компетенций, формирование позитивных социальных установок. При этом необходимо обеспечить базовую успешность КАЖДОГО школьника, не допуская выхода из школ молодых людей без основ грамотности в области естественных и гуманитарных наук, без базовых социальных компетентностей.

Объектом образовательной политики следует считать не столько систему школ и дошкольных образовательных учреждений, сколько всю сферу образования и социализации молодого поколения.

Наиболее **реалистичным** сценарием развития сферы образования и социализации в среднесрочной перспективе является модернизация школы, направленная на расширение ее социально-культурных функций, обновление содержания образования,

улучшение преподавания в соответствии с новыми вызовами цивилизации. В то же время наиболее **перспективным** будет сценарий, при котором наряду с традиционными институтами специальную поддержку государства получит сфера неформального (открытого) образования и социализации.

## 2. Состояние сферы образования и социализации детей. Основные проблемы и вызовы

В условиях сокращения численности населения именно качество человеческого потенциала может позволить России быть конкурентоспособной и адекватно ответить на вызовы постиндустриальной эпохи. Один из ключевых факторов качества человеческого капитала — образование и социализация детей. Сегодняшние дети и подростки — это наиболее активная часть российского общества и экономики следующих десятилетий. В то же время образование — важнейший ресурс для самого человека, для его самореализации. Но одним только школьным образованием не обеспечивается позитивная социализация человека.

### 2.1. Достижения и заделы

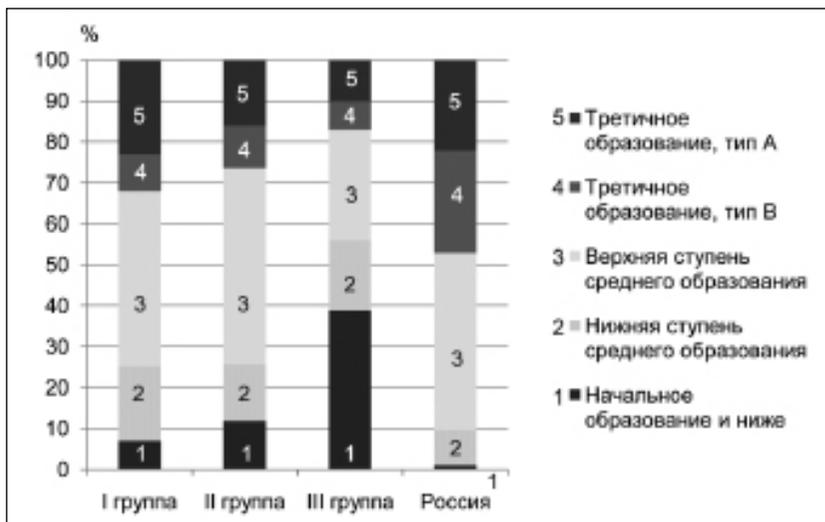
#### 2.1.1. Доступность образования

В международной сопоставительной статистике доступность образования оценивается по показателям уровня образования населения и индикаторам, характеризующим участие населения в образовании: коэффициентам охвата, выпуска и зачисления. Сравнение России со странами ОЭСР по этим показателям дает вполне позитивную картину. По формальным критериям уровень образования населения России — один из самых высоких в мире. Российская система дошкольного и школьного образования обеспечивает его доступность на уровне стран с высоким ВВП на душу населения. Доля населения без образования и с начальным общим образованием составляет в России менее 2% (один из самых низких показателей среди стран ОЭСР). Одной из самых низких (9%) является в России и доля лиц с основным общим образованием (по Международной стандартной классификации образования это образование второго уровня). Меньший показатель среди стран ОЭСР зафиксирован только в США и Израиле. В России самая высокая доля населения в возрасте 25–64 лет с третичным (средним и высшим профессиональным) образованием (рис. 1).

По доле населения, имеющего образование не ниже среднего профессионального, Россия (47%) уступает только Канаде (48%), значительно опережая остальные страны ОЭСР, а по доле населения с высшим образованием превосходит эти страны. Россия опережает страны ОЭСР и по доле населения, успешно завершившего обучение на всех уровнях.

Достоинством существующей в Российской Федерации системы дошкольного образования является то, что она рассматривается как сфера общественных услуг, т. е. за обеспечение ее финансирования и за правильное управление ею в интересах детей отвечают государство и органы муниципального управления. В России также сохраняется целостный подход к постановке задач перед дошкольными учреждениями, при котором в одну систему стремятся

**Рис. 1 Структура населения по уровню образования**



Третичное образование — это среднее профессиональное образование, вузы, аспирантура и т. д.

В I группу стран (здесь и далее) входят 19 стран с уровнем годового подушевого дохода более 28 тыс. долл., во II группу — 20 стран с уровнем годового подушевого дохода 11–28 тыс. долл., включая Россию, в III группу — 16 стран с уровнем дохода менее 11 тыс. долл.

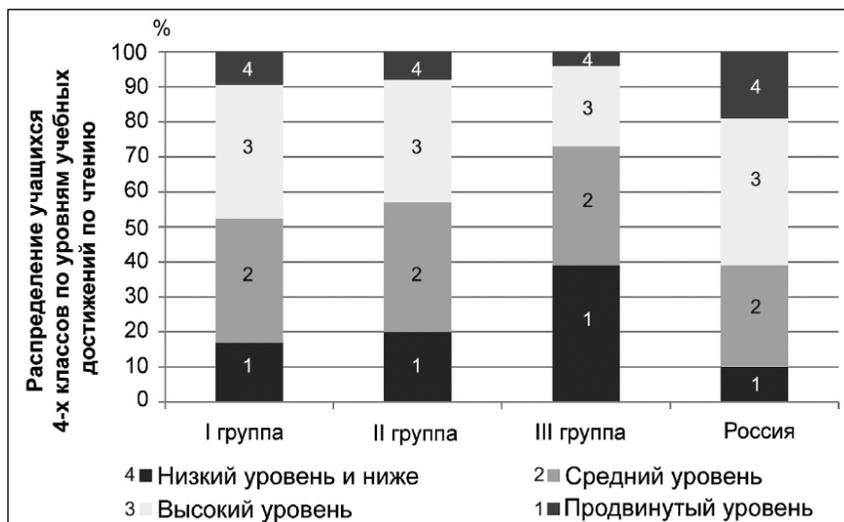
объединить вопросы здоровья детей, их социальной интеграции, образования и социального обеспечения.

В секторе школьного образования безусловным достижением с точки зрения обеспечения доступности является не только высокий уровень охвата, но и низкий процент отсева из школ, малая доля второгодников. В последние годы многое сделано для того, чтобы образование стало доступным для детей с ограниченными возможностями, чтобы выравнять условия обучения в городских и сельских школах.

Уровень знаний и умений российских школьников по ряду предметов выше уровня учащихся многих стран, что подтверждают высокие результаты в международных исследованиях качества математического и естественнонаучного образования (Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS) и чтения (Progress in International Reading Literacy Study, PIRLS). По данным PIRLS, в 2006 г. российские школьники 4-х классов (выпускники начальной школы) показали наилучшие результаты среди своих сверстников из 40 стран мира по умению читать и понимать тексты. Более 60% российских четвероклассников достигли высокого уровня понимания текстов, из них 19% — самого продвинутого уровня читательской компетентности (рис. 2).

## 2.1.2. Качество образования

**Рис. 2** Распределение учащихся 4-х классов по группам в зависимости от уровня достижений по чтению, PIRLS-2006



Страны сгруппированы по уровню дохода так же, как на рис. 1.

Результаты международных исследований (TIMSS 1995, 1999, 2003 и 2007 гг.) показывают, что средний уровень подготовки российских школьников 4-х и 8-х классов по естественным наукам и математике устойчиво превышает средние международные показатели. Российские школьники отстают лишь от своих сверстников из лидирующей в мире группы стран Юго-Восточной Азии и Тихоокеанского региона (Япония, Корея, Сингапур).

Среди российских учащихся 4-го класса, принимавших участие в исследовании, 16% школьников овладели знаниями и умениями самого высокого (продвинутого) уровня и по математике, и по естествознанию, 48% учащихся смогли выполнить задания высокого уровня по математике и 49% учащихся — по естествознанию. Среди учащихся 8-го класса продвинутым уровнем подготовки по математике овладели 8% учащихся, по естествознанию — 11%; высоким уровнем по математике — 33%, по естествознанию — 41%; средним уровнем по математике — 68%, по естествознанию — 76%.

По сравнению с 2003 г., в 2007 г. отмечена положительная тенденция увеличения числа российских учащихся, достигших продвинутого уровня подготовки как по математике (с 11 до 16% в 4-м классе и с 6 до 8% в 8-м классе), так и по естествознанию (с 11 до 16% в 4-м классе и с 6 до 11% в 8-м классе).

Одаренные школьники из России показывают хорошие результаты на международных олимпиадах. Так, в 2011 г. российская сборная по математике заняла 4-е место среди сборных 101 страны, по химии — 3-е, по информатике — 2-е, по физике — 10-е место.



Результаты международных исследований позволяют рассматривать обучение чтению в начальной школе и систему школьного математического образования как области лидерства (конкурентных преимуществ) российского образования. Большой корпус советских и российских учебников математики и методической литературы был переведен на иностранные языки и использовался при обновлении программ и учебных материалов.

Зарубежные исследователи отмечают также систематичность российских программ обучения чтению, акцентируя внимание на упорстве, с которым наша школа сохраняет в своей образовательной программе классические литературные тексты, делая их достоянием каждого ребенка и обеспечивая тем самым единство культурного и образовательного пространства.

Российские школы не уступают школам в странах с высоким уровнем ВВП по показателям теоретической подготовки учителей. Согласно исследованию TEDS-M (Teacher Education Study in Mathematics — международный проект по изучению систем педагогического образования и оценке качества подготовки учителей начальной школы и учителей математики средней школы), в 2008 г. результаты студентов российских педвузов превышали средние международные показатели. Потенциальные учителя начальной школы уступили в знании математического материала студентам только из трех стран, а по методике преподавания математики — из пяти. Однако лишь 5% студентов, участвовавших в исследовании, уверены в том, что преподавательская деятельность будет их профессией. Это самый низкий показатель из всех стран — участниц TEDS-M.

В российском общем образовании началось обновление инфраструктуры. Выделение средств на улучшение материально-технической базы учреждений и закупку оборудования в рамках национального проекта «Образование», национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» способствовало росту доли общеобразовательных учреждений, условия обучения в которых соответствуют современным требованиям (с 14% в 2006 г. до 66% в 2010 г.). Однако известно, что вложения в инфраструктуру сами по себе не ведут к повышению качества образовательных результатов.

В последнее время удалось продвинуться в институциональных реформах, основные направления которых были определены в 2000-е годы. Завершается формирование нормативной базы, обеспечивающей реализацию в системе образования современных организационных и экономических механизмов. В большинстве субъектов Федерации вводятся новая система оплаты труда, (в разных вариантах: на основе интенсивности и результативности, на основе окладного принципа, на основе тарифов), нормативно-подушевое финансирование, развивается практика публичной отчетности образовательных учреждений и участия общественности

### 2.1.3. Кадровые, нормативные, инфраструктурные условия

---

в управлении (управляющие советы). Принятие подготовленного проекта закона «Об образовании в Российской Федерации» должно закрепить новую модель российской системы образования.

С повышением образовательного уровня родителей возрастает активность семей в обучении детей. Современные российские родители больше занимаются с детьми теми видами деятельности, которые обеспечивают готовность к овладению навыками, необходимыми для успешного обучения в школе. По данным PIRLS 2006 г., родители 75% учащихся целенаправленно обучали своих детей чтению в дошкольный период.

Родители все более ответственно подходят к выбору школы, уделяют много внимания поддержке обучения детей в начальных классах. Исследования показывают<sup>2</sup>, что большинство родителей видят необходимость участвовать в образовании ребенка как в дошкольный период, так и в старшей школе. При этом трансформируется характер образовательной активности родителей: если в младшей школе они в большей степени вовлечены в обучение детей персонально, то в старшей предпочитают делегировать эти задачи специальным учреждениям.

Развиваются институциональные формы участия родителей в образовании детей. Увеличивается число активных управляющих советов, участвующих в принятии решений по стратегическим вопросам развития школы. Улучшились показатели наличия в семьях книг, журналов, компьютеров. Формируются родительские клубы и сообщества, ориентированные на задачи воспитания и образования.

По данным опросов Фонда общественного мнения<sup>3</sup>, не менее 54% респондентов признают ситуацию, сложившуюся сегодня в сфере образования, хорошей (12%) или удовлетворительной (42%). По данным Левада-Центра<sup>4</sup>, в 2011 г. 3% респондентов оценили состояние системы образования в России как отличное, 24% — как хорошее и 48% — как посредственное. Не удовлетворены нынешней системой образования лишь 21% россиян. При этом 32% опрошенных считают, что их дети и внуки могут получить хорошее образование в России.

Средняя ожидаемая продолжительность обучения в России<sup>5</sup> меньше, чем в странах ОЭСР (кроме Турции и Мексики). Причем если в 1980 г. средняя ожидаемая продолжительность обучения в России была на уровне средних значений по ОЭСР — 12,07 и 12,17 года соответственно, — то к 2010 г. Россия по этому показателю отставала от стран ОЭСР уже на 2,3 года (13,77 против

<sup>2</sup> Исследование «Анализ и экспертиза ресурсов семей, местного сообщества и социокультурной среды в образовании и социализации детей и подростков», проведенное РАНХ по заказу авторской группы данного доклада.

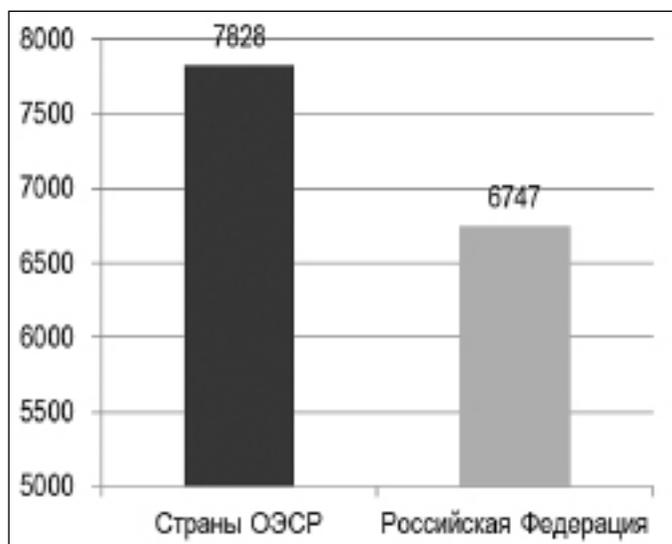
<sup>3</sup> Опрос «ФОМнибус» от 4–5 июня 2011 г.

<sup>4</sup> Общественное мнение — 2011. М.: Левада-Центр, 2012.

<sup>5</sup> Средняя ожидаемая продолжительность обучения — универсальный показатель, учитывающий продолжительность программ и уровень участия населения в образовании и характеризующий масштабы образования в стране.



**Рис. 3** Суммарная учебная нагрузка в основной школе учащихся в возрасте 7–15 лет (часов)



16,07)<sup>6</sup>. Это связано и с переходом практически всех стран к 12-летнему или даже более продолжительному среднему образованию, и с увеличением охвата третичным образованием.

Российские дети позже, чем дети в других странах, идут в школу и раньше ее заканчивают. Учебная нагрузка наших школьников, вопреки сложившемуся мнению, далеко не самая высокая в мире. Особенно велика разница в нагрузке в начальной и старшей школе. В России сравнительно короткий учебный год — продолжительные каникулы и большое количество праздников. В результате за первые 9 лет обучения в школе российские дети проводят в классе на 15% меньше времени, чем их сверстники из стран ОЭСР (рис. 3.).

В целом, с учетом меньшей продолжительности программ, по суммарному количеству часов среднее образование в России короче, чем в странах ОЭСР, почти на 30%.

Таким образом, сегодня в России *решена базовая проблема доступности образования*. По отдельным направлениям существуют очаги высокого качества образования. Вместе с тем ожидания населения и потребности экономической и социально-культурной модернизации существенно превышают уровень, «достаточный для для стран с аналогичным подушевым ВВП», и ставят перед сферой образования существенно более амбициозные задачи.

\*\*\*

<sup>6</sup> База данных Института статистики ЮНЕСКО <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/default.aspx>

## 2.2. Сегодняшние вызовы: обостряющиеся проблемы и негативные тенденции

### 2.2.1. Недостаточная доступность услуг дошкольного образования

Ряд слабых элементов сферы образования и социализации, а также негативные тенденции в традиционно сильных сегментах создают риск снижения качества и конкурентоспособности российского образования.

Дошкольное образование и воспитание, система заботы о раннем детстве сегодня приобрели особую значимость. Это связано, во-первых, с ростом потребности в таких услугах в связи с общим повышением рождаемости в России. Во-вторых, в последние годы проведен ряд исследований, подтверждающих высочайшую эффективность инвестиций в ранний возраст с точки зрения повышения качества последующего образования, выравнивания стартовых возможностей детей и качества человеческого капитала. Учитывая эти данные, многие развитые страны сделали дошкольное образование всеобщим или стремятся к максимальному охвату детей вариативными программами раннего развития.

По показателю зачисления в дошкольные образовательные учреждения детей в возрасте 3–5 лет Российская Федерация находится между развитыми и развивающимися странами: среднее значение для ЕС-19 составляет 80%, однако для стран ОЭСР, не входящих в ЕС, этот показатель равен всего лишь 57%<sup>7</sup>. При этом необходимо учитывать, что российские дети включаются в обязательное школьное обучение позже, чем их сверстники в развитых странах и в большинстве стран со средним уровнем развития (подробнее см. ниже в данном разделе). В этих условиях охват дошкольным образованием приобретает в России особое значение.

По данным Росстата, охват детей в возрасте 1–6 лет дошкольными образовательными учреждениями составил в 2010 г. около 60% (рис. 4). Этот показатель растет — с 58,1% в 2005 г. до 59,8% в 2010 г., — но все еще остается ниже уровня 1991 г., когда охват составлял 63,0%. При этом надо учесть как рост рождаемости в последние годы, так и увеличение спроса на услуги дошкольного образования со стороны населения, особенно в крупных городах. Следует также отметить, что охват дошкольным образованием существенно различается по возрастным группам: в возрасте от 1 года до 3 лет он составляет всего 32,5%.

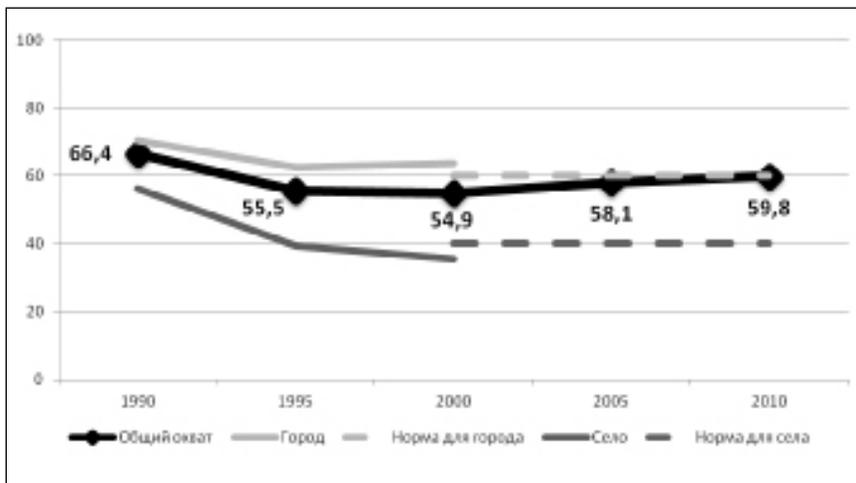
На сегодняшний день, по данным департамента общего образования Министерства образования и науки РФ, в списках детей, нуждающихся в устройстве в образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, числятся около 1,5 млн человек.

По ряду причин экономического характера, а также из-за недооценки важности оказания услуг дошкольного образования на этапе от предродового периода до 3 лет в существующих региональных системах дошкольного образования акцент смещается на предоставление услуг детям от 3 до 7 лет, причем наибольшее

<sup>7</sup> Education at a Glance, 2010.



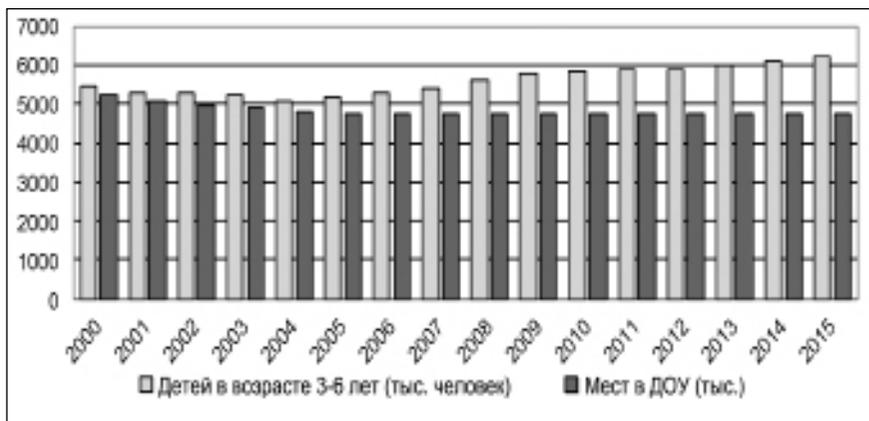
**Рис. 4** Охват детей в возрасте от 1 до 6 лет дошкольным образованием (%)



внимание и финансирование получают учреждения и группы для детей 5–7 лет.

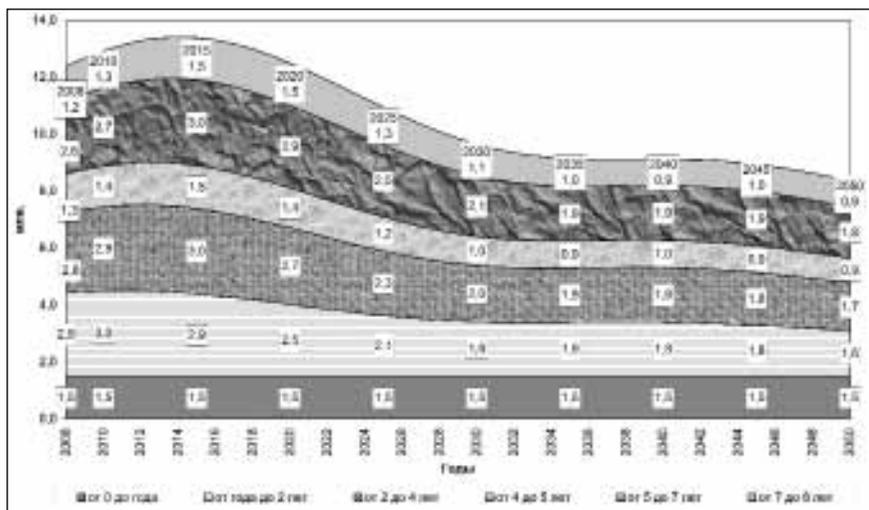
Одной из причин низкого охвата детей дошкольным образованием является недостаток учреждений. По данным Министерства образования и науки, с 1995 по 2009 г. число дошкольных образовательных учреждений сократилось с 68,6 тыс. до 45,3 тыс. при одновременном росте рождаемости с 2000 г. в среднем на 2,3% в год. В отдельных субъектах Федерации в 2010 г. дефицит мест превышал 10% от приема в дошкольные учреждения (рис. 5). Такая ситуация не только осложняет будущие образовательные траектории большого числа детей, но и является источником социального напряжения.

**Рис. 5** Соотношение мест в ДОУ и количества детей в возрасте 3–6 лет



Показатели очередности свидетельствуют о том, что внутренние резервы расширения охвата системой дошкольного образования уже исчерпаны. Пик потребности в местах в дошкольных образовательных учреждениях придется на 2015 г., после чего начнется постепенное сокращение численности детей дошкольного возраста (рис. 6).

**Рис. 6** Демографический прогноз детей в возрасте от 0 до 8 лет до 2050 года (млн человек)



В такой ситуации необходимо найти оптимальный баланс между привлечением инвестиций в строительство традиционных дошкольных учреждений и стимулированием развития вариативных форм, негосударственного сектора и государственно-частного партнерства. В настоящее время доля негосударственных организаций, предоставляющих услуги дошкольного образования, составляет не более 2% от их общего числа. Серьезным препятствием в развитии негосударственного сектора до недавнего времени являлось отсутствие равного доступа к бюджетному финансированию. В конце 2011 г. внесены изменения в законодательство, гарантирующие бюджетное финансирование услуг негосударственных дошкольных образовательных учреждений. Сегодня важно реализовать законодательную норму на практике.

Дошкольное образование в большей степени, чем другие уровни системы образования, зависит от заинтересованности и участия родителей. Оно представляет собой динамически развивающийся рынок услуг, пользующихся большим спросом, вариативных и ориентированных на ребенка. Развитию этого рынка мешают сохраняющиеся барьеры в развитии негосударственного сектора, избыточная регламентация предоставления услуг (СанПин, СНИП и др.), высокие ставки арендной платы.



Доля учителей с высшим образованием в России выше, чем в странах ОЭСР. При этом российские учителя в среднем несколько старше своих коллег. Имеющиеся данные позволяют утверждать, что проблема заключается не только в привлечении выпускников педвузов в школу, но и в их закреплении в профессии: за последние пять лет доля учителей со стажем до двух лет немного увеличилась, а со стажем от двух до пяти лет — сократилась.

Для российского образования характерен так называемый *двойной негативный отбор кадров*: во-первых, в педагогические вузы идут, как правило, не «по призванию», а в связи с тем, что не удалось поступить в более престижные учебные заведения, а во-вторых, лучшие выпускники педвузов в силу малой привлекательности условий труда учителя (низкая заработная плата, отсутствие пространства карьерного роста и т. д.) не работают по специальности. По данным Мониторинга качества приема в государственные вузы, в 2011 г. в некоторые педагогические вузы поступили выпускники школ, набравшие по ЕГЭ не более 32–34 баллов из ста.

В стране практически не происходит обновления педагогического корпуса. Доля учителей пенсионного возраста за 2002–2010 гг. выросла с 11 до 18%. При этом педагоги в возрасте до 30 лет составляют всего 13% общей численности. Ежегодно один-два новых учителя появляются лишь в 60% школ, в остальных педагогический состав не пополняется молодежью. В то же время стремительно сокращается количество педагогических вакансий: по данным Министерства образования и науки РФ, в 2008 г. было 40 тыс. вакансий педагогов, а в 2011 г. их осталось не более 8 тыс.

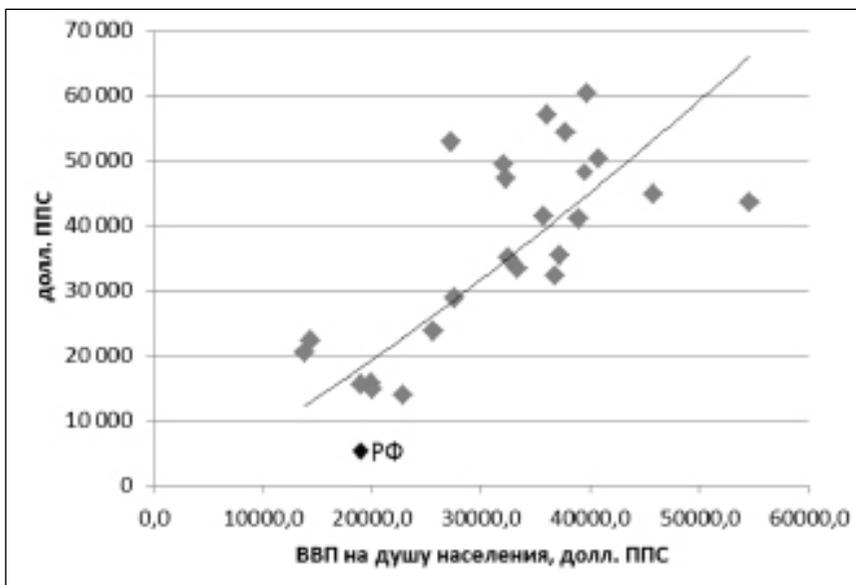
Основной причиной низкой сменяемости кадров является недостаточное пенсионное обеспечение педагогов. Сегодня доход пенсионера меньше дохода работающего учителя в 3–4 раза. При таких условиях учителя стремятся работать в школе «до последнего дня», препятствуя тем самым естественному обновлению кадров.

***При значительной доле учителей пенсионного возраста и крайне медленном обновлении кадрового состава педагогических работников вложения в повышение их квалификации не могут быть эффективными. Существующая модель подготовки избыточного количества будущих учителей в специализированных вузах не позволяет преодолеть двойной негативный отбор и не обеспечивает профессиональную компетентность учителя, соответствующую современным требованиям.***

Ключевым фактором, определяющим негативные тенденции, является низкая заработная плата педагогов. В практике международных сравнительных исследований наиболее часто рассматриваются три показателя: собственно оплата труда (годовая заработная плата учителя с 15-летним стажем и минимальной подготовкой, включая налоги, в долларах по ППС), а также отношение

### 2.2.2. Ухудшение качества педагогического корпуса

**Рис. 7** Средняя заработная плата учителя начальной школы с 15-летним стажем в странах ОЭСР и в России (международные доллары по ППС в год)



заработной платы той же категории преподавателей к ВВП на душу населения и к средней заработной плате занятых в экономике с тем же уровнем образования.

Зарботная плата учителей начальной школы с 15-летним стажем в странах ОЭСР представлена на рис. 7. Конечно, размер оплаты труда в образовании зависит от уровня экономического развития страны, но уровень оплаты труда педагогов в нашей стране существенно ниже, чем должен был бы быть исходя из сложившихся в мире соотношений. Более того, в странах с ВВП на душу населения меньше, чем в России, — в Чили и Мексике — зарплата педагогов в абсолютном выражении в 4 раза выше, чем в нашей стране.

Зарботная плата учителя средней школы в России составляет 37% средней заработной платы занятых в экономике специалистов с третичным образованием. Это меньше, чем в любой из стран ОЭСР, и в 2 раза ниже среднего показателя по странам ОЭСР (81%)<sup>8</sup>.

По данным мониторинга «Наша новая школа», в 2010 г. среднемесячная начисленная заработная плата учителей общеобразовательных учреждений в России составляла около 13,8 тыс. руб. (средняя зарплата по экономике, согласно данным Росстата, была около 24,1 тыс. руб.). Только в 10% субъектов РФ зарплата учителей достигала уровня средней заработной платы по экономике региона или превышала ее.

<sup>8</sup> Это данные 2009 г. Они не учитывают значительного роста заработной платы учителей в 2011 г.



С 2011 г. реализуются региональные проекты модернизации систем общего образования, приоритетной задачей которых является существенное повышение среднего уровня заработной платы учителей. Среднемесячная начисленная заработная плата приблизилась к 21 тыс. руб. Средний уровень заработной платы учителей доведен до среднего значения по экономике региона или превышает его в 69 субъектах Российской Федерации. Численность молодых специалистов за год увеличилась на 10%.

Это существенный рывок, однако есть основания считать, что данный проект, к сожалению, не позволит системно и в разумные сроки решить проблему качества педагогического корпуса.

Сегодняшняя привязка заработной платы учителей к средней по региону при усилении межрегиональной трудовой мобильности может усиливать дифференциацию региональных систем образования по качеству педагогического состава. При этом более высокий уровень оплаты не приведет к немедленному повышению качества работы учителей, поскольку восстановление трудовой лояльности и овладение современными технологиями требует изменения сложившейся профессиональной и организационной культуры. ***В среднесрочной перспективе повышение зарплат без решения проблемы пенсионного обеспечения может привести к замедлению качественного обновления учительского корпуса.***

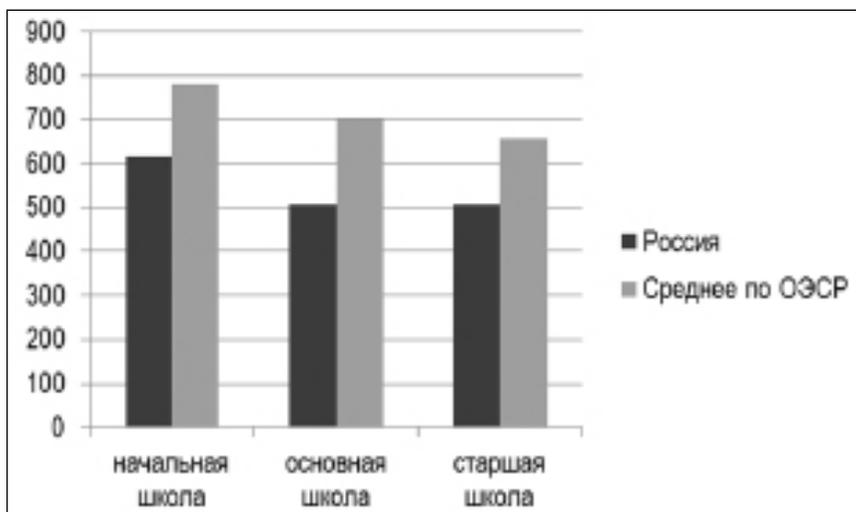
В дошкольных образовательных учреждениях наблюдается тенденция к консервации низкого, даже по сравнению со школьными педагогами, уровня заработной платы педагогического персонала. В настоящее время он составляет 60% от средней заработной платы по экономике. Это существенно снижает качество услуг по содержанию и обучению воспитанников и ведет к дискриминации группы работников дошкольного образования.

Следует, однако, отметить, что низкая заработная плата российских учителей частично компенсируется меньшей, чем у их коллег в странах ОЭСР, аудиторной нагрузкой (рис. 8).

Только в двух странах из 32, по которым имеются данные, — в Греции и Польше — учителя проводят в классе меньше времени, чем в России. Также в России одно из самых низких соотношений численности учащихся и преподавателей в средней школе — 8,7 с учетом степени занятости против 13,5 в странах ОЭСР в среднем. Наполняемость класса в России также значительно ниже, чем в странах ОЭСР в среднем (17,9 против 24), и меньше, чем в любой из стран ОЭСР, по которым имеются данные.

Поэтому задачи оптимизации соотношения учитель/ученик остаются актуальными. Вместе с тем преимущественное внимание к ним в последние годы приводило к вытеснению вопросов качества преподавания на периферию образовательной политики. Международный опыт свидетельствует о том, что высокоразвитые системы образования, напротив, концентрируют усилия на развитии профессиональных качеств учителя. Надо признать, что

**Рис. 8** Аудиторная нагрузка преподавателей по ступеням образования (часов в год)



вопросы качества преподавания в России остаются без должного внимания. Существующие критерии оценки деятельности учителя, в том числе новая система аттестации и заработной платы, недостаточно ориентированы на анализ того, что учитель реально делает в классе.

Медленное обновление компетенций педагогических кадров отчасти объясняется отсутствием конкуренции на рынке услуг дополнительного профессионального образования, что позволяет сохраняться архаичным по форме и содержанию программам повышения квалификации. В России очень медленно приживаются современные подходы к ее организации, которые состоят в непрерывном профессиональном развитии учителей. В этих условиях реализуемые и планируемые масштабные проекты обновления компетенций учителей и руководителей имеют высокий риск оказаться неэффективными.

### 2.2.3. Межрегиональная и межмуниципальная дифференциация

Между российскими регионами имеются значительные различия в уровне совокупных государственных расходов на образование, представленных как доля ВРП: этот уровень составляет от 0,3 до 13,6%.

Существует сильная дифференциация регионов по размерам зарплаты учителей: от 57,7 тыс. руб. в Чукотском автономном округе до 11 тыс. руб. в Карачаево-Черкесской Республике. Доля обучающихся в современных условиях варьирует от 94% (Тюменская область) до 3% (Дагестан). Субъекты Федерации, располагающие богатыми запасами природных ресурсов, имеют возможность обеспечить лучшие условия для обучения и привлечения кадров.



В свою очередь, многие муниципальные образования испытывают недостаток средств для выполнения расходных обязательств по финансированию учреждений дошкольного и дополнительного образования.

В целом существующие механизмы федерализма и межбюджетных отношений в системе образования недостаточно эффективны для целей обеспечения *конституционно гарантированного* доступа к качественному образованию и создают *риски образовательного неравенства и появления регионов с архаичными и ветхими системами образования, отстающими от потребностей сегодняшнего дня.*

Регионы и муниципальные образования заметно различаются по масштабам внедрения в образовании организационно-экономических механизмов, по наличию управленческих, финансовых и кадровых ресурсов для осуществления модернизации. При этом в последние годы наблюдалось последовательное сокращение региональных полномочий в сфере образования в пользу федерального центра. Реализация федеральных полномочий по определению не может быть различной в разных регионах, из-за чего возникают типовые решения, не всегда пригодные в конкретных ситуациях.

Сегодняшняя централизованная и унифицированная образовательная политика не может эффективно учитывать экономические, географические, социально-культурные и этнокультурные особенности регионов. Это создает риски напряжений в национальных регионах.

Решение этих вопросов выходит за рамки образовательной политики, является предметом общей стратегии развития федерализма и местного самоуправления. Но система образования остро ощущает развилку: либо дальнейшая централизация и усиление механизмов унификации (единообразная система финансирования и оплаты труда работников образования, единовременное введение ФГОС, единая система аттестации работников и руководителей и др.), что почти неизбежно ведет к смене учредителя — с муниципалитета на регион; либо усиление самостоятельности муниципалитетов и образовательных учреждений, снижение «модернизационного давления» со стороны центра, передача ресурсов «вниз» и вместе с этим передача полномочий при выборе направлений и способов модернизации системы образования.

В первом случае — более эффективный контроль и более прозрачная отчетность, но резкое падение мотивации и инициативности со стороны регионов, муниципалитетов, школ и учителей.

Во втором случае — повышение инициативы, самостоятельности и ответственности, но снижение контроля со стороны центра и риск потери единого образовательного пространства страны.

Возможен компромиссный вариант: централизованная модернизация до 2015 г., завершение институциональных реформ, а затем, после создания базовых условий для развития системы образования, постепенная децентрализация функционирования системы.

#### 2.2.4. Дифференциация на уровне школ

На фоне общего роста имущественной и культурной дифференциации населения становится все более заметной и тенденция дифференциации школ по качеству образования. Выделяется сегмент школ (как сельских, так и городских), стойко демонстрирующих низкие учебные результаты на всех ступенях образования. В разных регионах России таких учреждений насчитывается от 4–5 до 25%. В отдельных субъектах Федерации треть детей обучается в школах, в которых до 50% выпускников 11-х классов в 2011 г. получили на ЕГЭ по математике не более 45 баллов. В таких школах, как правило, почти нет отличников и участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении, с неродным русским языком, с девиантным поведением.

Другая группа общеобразовательных учреждений — это школы повышенного уровня (лицеи, гимназии, школы с углубленным изучением тех или иных предметов), которые обеспечивают высокий уровень подготовки и предоставляют широкий выбор дополнительных образовательных услуг. Количество этих школ в России растет в течение последних двух десятилетий на фоне общего сокращения школьной сети. Несмотря на то что лицеи и гимназии составляют около 5% общего числа школ в стране, в них обучаются почти 13% всех учащихся в системе общего образования. Количество школ продвинутого уровня сильно различается по регионам. Так, в Санкт-Петербурге они составляют 42% от общего числа школ, и в них обучаются 50% учащихся. А в Забайкальском крае и Еврейской автономной области школ продвинутого уровня по 2%, и в них учатся 7% школьников.

Отсутствие четких критериев и прозрачной процедуры получения и подтверждения статуса учреждения повышенного уровня, законодательно установленных норм открытости данных о качестве программ и результатах обучения в них привело к росту числа гимназий и лицеев, не обеспечивающих высокого качества образования. Так, в 159 школах (40% учреждений, участвовавших в проекте «Социальный мониторинг») учащиеся получили на ЕГЭ по математике меньше 50 баллов, и среди них 36 учреждений имеют статус школы с физико-математическим уклоном.

Между тем с начала 1990-х годов сложилась практика финансирования школ продвинутого уровня по повышенному нормативу. Они, как правило, получали поддержку в рамках приоритетного национального проекта «Образование». Направление ресурсов в сектор успешных школ увеличило разрыв между ними и отстающими школами, где обычно концентрируются дети из семей с низким социальным и культурным капиталом, и при этом не решило в полной мере задачу формирования «точек роста» и ресурсных центров территориальных сетей.

Дифференциация школ по качеству образования порождает конкуренцию за места, приводит к выстраиванию системы барьеров и селекции при поступлении (конкурсный отбор, тестирование) и создает почву для коррупции.



Успешные и благополучные семьи всеми силами пытаются перевести детей из отстающих школ в школы с высоким качеством образования, что усугубляет дифференциацию. Законодательное закрепление в 2011 г. принципа зачисления в школы по месту жительства стало важным свидетельством внимания власти к проблеме, однако данный принцип нуждается в эффективных процедурах реализации. С другой стороны, предложенное решение приводит к ограничению свободы выбора образовательного учреждения потребителем и, что наиболее существенно, не решает проблему дифференциации качества образования.

***Рассматриваемый тренд — один из наиболее опасных в современном образовании, он ведет к разрушению образа общедоступной качественной школы, к формированию сегмента учреждений, которые будут нуждаться в глубокой социальной и педагогической реабилитации. При этом образование перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию.***

В России продолжается активная урбанизация: численность населения крупных городов растет, а малых и средних сел — сокращается. Увеличивается доля мельчайших сел (с числом жителей менее 500 человек), происходит их обезлюдение. Мельчайшие села несомасштабны современной российской основной школе: нет достаточной численности детей соответствующих возрастов для наполнения классов, трудно сформировать коллектив педагогов-предметников, оснастить школу учебным и лабораторным оборудованием, содержать здание школы и т. д.

Изменившейся системе расселения не соответствуют сети социального обслуживания (учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта), спроектированные и построенные в советское время. ***При такой численности населения в огромном сегменте населенных пунктов нельзя организовать нормальное функционирование учреждений социально-культурной сферы***, даже детских садов и начальных школ. Кроме того, содержание малокомплектных школ является крайне затратным для местных бюджетов.

В последние годы в большинстве регионов проведена масштабная модернизация сети общеобразовательных учреждений в сельской местности. Число школ там сократилось почти на четверть. При этом имело место не только закрытие школ, но и их присоединение к другим, более крупным, с лучшими кадровыми и материальными ресурсами. Были созданы базовые школы и ресурсные центры, обеспечивающие доставку детей из близлежащих населенных пунктов, часть которых оснащена современным телекоммуникационным и компьютерным оборудованием для реализации программ дистанционного обучения. Однако полностью решить задачу обеспечения равного качества образовательных услуг независимо от места жительства пока не удалось.

#### *2.2.5. Несоответствие образовательных сетей особенностям расселения*

Рассогласование сложившейся сети образовательных учреждений и изменившейся системы расселения проявляется и в крупных городах, где часто возможности дополнительного образования и школы с углубленным изучением тех или иных предметов сосредоточены в малонаселенных центральных районах. В них также остро проявляется разобщенность деятельности учебных заведений и учреждений культуры, спорта.

### 2.2.6. Стагнация внешкольного образования и воспитания

В советское время эффективность школы во многом определялась ее встроенностью в более широкую систему социализации, а функции воспитания детей и передачи им социального опыта были распределены между семьей, школой, системой дополнительного образования, детскими организациями, детским кинематографом, радио и СМИ. В настоящее время эти «подпорки» или отсутствуют (разрушены), или не выполняют в прежней степени своих функций. Вся ответственность за социализацию и воспитание детей возложена на школу, которая испытывает очевидный дефицит как современных воспитательных технологий, так и ресурсов, обеспечивающих их применение.

Попыткой усиления воспитательного компонента в содержании образования стало включение 10 часов внеурочной деятельности в основную образовательную программу начального общего образования в рамках нового ФГОС НОО. Однако недостаточная проработанность организационно-финансовых механизмов уже привела к неравенству доступа детей к внеурочной деятельности в разных регионах — субъекты РФ финансируют разные ее объемы: от 2 до 10 часов, средний показатель по РФ в 2011 г. составил 5,6 часа — и риску профанации идеи.

***Международные исследования последних 40 лет свидетельствуют, что поддержка всех видов образования вне школы критически важна для психологического и социального развития детей, для их образовательных достижений.***

Россия — одна из немногих стран, где обеспечивается государственное финансирование учреждений дополнительного образования детей. За последние десятилетия система дополнительного образования потеряла значительную часть кадровых и материальных ресурсов. С 2004 г. финансирование этих учреждений переложено с субъектов РФ на муниципальные образования, что явилось причиной дисбаланса между спросом семей на дополнительное образование и возможностями системы. В настоящее время услугами дополнительного образования охвачены 10,9 млн детей, или 49,1% от численности россиян в возрасте от 5 до 18 лет. В последнее десятилетие сохранение относительно высокого уровня охвата — при его снижении в абсолютных величинах — обеспечивается во многом за счет усиления платности дополнительного образования. По данным репрезентативных социологических опросов, проведенных по заказу НИУ ВШЭ в 2010 г., в среднем по России только 52% семей, в которых



дети посещали занятия по программам дополнительного образования, не оплачивали соответствующие услуги. Таким образом, и в сфере дополнительного образования становится заметной тенденция к снижению доступности услуг для детей, находящихся в неблагоприятном социально-экономическом положении. Кроме того, в последние годы сократилась сеть клубов по месту жительства, ориентированных в значительной степени на данную целевую группу. При этом **исследования показывают, что участие во внешкольном образовании особенно важно именно для данной категории** детей, так как оно компенсирует негативное влияние неблагоприятного экономического положения семьи, повышает шансы ребенка на успехи в школе.

Сильной трансформации подверглась традиционно значимая сфера социализации — детский спорт. Число спортивных школ и секций растет, но нередко они ориентированы на перспективы перехода в коммерческий «большой спорт», и это порождает раннюю селекцию и отсев детей.

Сократилось число библиотек для детей: с 4522 учреждений в 1995 г. до 3926 — в 2008 г. В период с 2005 по 2010 г. число детских оздоровительных лагерей в стране уменьшилось на 5 тыс. Практически перестали существовать детские и молодежные общественные организации (если они и действуют, то очень локально).

Из всех существующих сетей социальных услуг (культура, спорт, здравоохранение) образовательная сеть сохранилась как наиболее масштабная. В некоторых регионах образовательные учреждения являются единственным центром социальной и культурной организации общества. Однако в новых финансово-экономических условиях ресурсные возможности школ для решения задач социализации и воспитания снижаются: группы продленного дня закрываются, ставки педагогов-психологов и социальных педагогов сокращаются. Развитие социальной инфраструктуры детства заметно отстает от запросов семей, этому вопросу практически не уделяется внимания в градостроительной политике.

В последние годы в России отсутствует единая межведомственная политика социализации детей и молодежи, не реализуются даже федеральные целевые программы «Дети России» и «Молодежь России».

**Стагнация внешкольного образования и воспитания создает риски формирования у молодежи негативной социальной идентичности, распространения в подростковой среде таких форм девиантного поведения, как алкоголизм, употребление наркотиков, самоубийства, а также нарастания в обществе экстремизма, насилия и националистических настроений.**

### 2.2.7. Незавершенность институциональных реформ

Активное и масштабное внедрение новых организационно-экономических механизмов в образовании в последние годы было совершенно необходимо, но натолкнулось на ограничения системы, не готовой их воспринять и «переварить», что обусловило возникновение в немалом числе случаев **формализма и имитации преобразований на уровне образовательных учреждений и выше.**

Опыт реформ последних лет показывает, что интенсивное проведение преобразований «сверху» оставляет мало места для реальных инициатив «снизу», ограничивает возможности для принятия эффективных и ответственных решений в регионах, муниципалитетах, образовательных учреждениях. В ситуации, когда полномочия по определению приоритетов и параметров политики сконцентрированы на федеральном уровне, а ответственность — на местах, предлагаемые «сверху» стандартные решения используются даже там, где их реализация дает, скорее, негативный эффект. Социологические опросы свидетельствуют о распространении отчуждения основных субъектов системы образования от процессов его модернизации. Не проводится анализ эффективности новых организационно-экономических механизмов, их влияния на качество образования.

С другой стороны, проявляются патерналистские установки субъектов сферы образования, неготовность к деятельности в условиях большей свободы. Многие регионы отказываются от поиска собственных «регионализированных» моделей (развития сети, дистанционного обучения и др.) в имеющемся коридоре возможностей. Значительная часть школ отказывается от самостоятельной разработки показателей стимулирующей части фонда оплаты труда, от составления оригинальной образовательной программы, копируют примерные положения и образовательную программу.

Предоставляемые Федеральным законом № 83 от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» возможности для расширения самостоятельности образовательного учреждения и повышения гибкости финансирования услуг со стороны учредителя используются ограниченно. Общественность не проявляет ожидаемой активности в управлении образовательными учреждениями через созданные в школах управляющие советы.

**В области управления и экономики образования** незавершенными остаются такие преобразования, как:

- формирование эффективных механизмов финансирования программ дистанционного и сетевого образования;
- создание возможности и определение порядка финансирования оказания образовательными учреждениями населению необразовательных услуг (спортивных, оздоровительных, культурных) в населенных пунктах со слабо развитой социальной инфраструктурой;



- выработка механизмов и регулирование порядка оказания образовательными учреждениями платных услуг и использования благотворительных взносов родителей;
- разработка механизмов участия общественности в формировании образовательной политики и управлении образованием на всех уровнях;
- обеспечение прозрачности деятельности образовательных учреждений и органов управления для учащихся, их родителей и общественности;
- снижение бюрократической нагрузки на школу и переход к электронному документообороту.

Чтобы избежать рисков имитации преобразований и формализма при проведении реформ, необходимо использовать новые подходы к модернизации образования: опору на потенциал сотрудников образовательных учреждений, их вовлечение в процессы преобразования, стимулирование рефлексивности системы и ее способности к самокорректировке, расширение возможностей для вариативных решений на региональном и муниципальном уровнях, обеспечение реальной самостоятельности образовательных организаций.

Существенные риски для стабильности системы образования (и шире — социальной стабильности) заключаются в том, что в условиях институциональных реформ содержание и объем социальных обязательств государства в образовании остаются недостаточно конкретизированными. Не решены вопросы о разделении сфер ответственности при реализации образовательной программы дошкольного образования и организации услуг по уходу и присмотру за ребенком, о бюджетном финансировании внеурочной деятельности и бесплатных услуг дополнительного образования, о гарантиях обеспечения во всех школах требований ФГОС к условиям обучения. **В обществе возникают неадекватные представления о правах в сфере образования, о границах платности и бесплатности, перерастающие в социальное напряжение.**

Блок институциональных механизмов, связанных с оценкой качества, был наиболее востребованным и оказался наиболее проблемным. Единый государственный экзамен сыграл существенную роль в демократизации российского образования, восстановлении социальных лифтов (после введения ЕГЭ в столичных вузах существенно вырос процент поступающих из регионов России), позволил исключить субъективность при выставлении итоговых оценок в школе и сократить объем коррупции при поступлении в вуз. Однако не решены в полной мере проблемы независимости процедуры проведения экзамена, качества отдельных контрольно-измерительных материалов.

**Серьезные искажения в практику реализации ЕГЭ внесло использование его результатов в качестве главного и единственного критерия для оценки работы учителей, школ, муниципалитетов и регионов.** На примере ЕГЭ явно видна опасность некомплексного решения институциональных проблем. ЕГЭ

с самого начала рассматривался лишь как часть единой национальной системы оценки качества образования, включающей национальные экзамены, мониторинговые обследования и оценку на уровне школы. Однако эта система до сих пор не создана.

Аналогичные проблемы возникают и с федеральным государственным стандартом. Попытка создать систему одновременного обновления всего массива содержания образования не имеет аналогов в мировом образовании, где действуют механизмы эволюционного обновления. Вероятно, поэтому работа над стандартами ведется с начала 1990-х годов и пока не увенчалась успехом, несмотря на затраченные усилия и израсходованные ресурсы. Практика разработки и апробации стандарта начального образования свидетельствует, что попытка перейти от стандартизации содержания (т. е. условий получения результата) к стандартизации самого результата (особенно если описывать его не в единицах учебного/научного содержания, а в терминах надпредметных способностей) пока разбивается об объективную неподготовленность к такой трансформации разработчиков и педагогов. **Реализация институциональных механизмов обновления содержания образования не завершена, что приводит к риску отставания школьной учебной программы от меняющихся требований.**

Еще один пример незавершенной трансформации — новая политика в отношении детей с ограниченными возможностями здоровья. Поспешное широкое внедрение инклюзии, попытки подменить систему специального образования тотальным совместным обучением приводят не к равенству прав, а к потере детьми с особыми образовательными потребностями возможности получить адекватное образование, обеспечивающее продвижение в психическом и социально-культурном развитии.

Затягивание и некомплексность институциональных изменений, попытки их одновременной реализации приводят к имитации новых практик, к усталости от перемен и перегрузке управленцев. Пример федеральных стандартов показывает, что эта незавершенность может быть связана с непроработанностью новых инструментов.

Не может не вызывать беспокойства и отторжение многих организационных и экономических инноваций значительной частью населения и профессионального сообщества. Это отторжение связано и с недостаточной конкретизацией устойчивых обязательств государства, и с непроработанностью некоторых инноваций. Однако углубленный социологический анализ показывает, что в основании недоверия к изменениям лежит то, что они навязаны «сверху», а не запрошены обществом. Таким образом, проблемы, возникшие в ходе осуществления институциональных преобразований, свидетельствуют о слабости общественной и профессиональной коммуникации в образовании, об острой необходимости поиска механизмов вовлечения в модернизацию образования местных сообществ, профессиональных групп, педагогических коллективов.



Проведенный выше анализ показывает, что, несмотря на относительное благополучие в целом (особенно в аспекте доступности), в российской системе школьного образования сформировались проблемные зоны, которые ставят под угрозу не только дальнейшее развитие, но и поддержание функционирования на нынешнем уровне.

Наряду с необходимостью завершения модернизации организационно-экономических механизмов встает и задача оперативного реагирования на эти проблемы, снижения рисков деградации системы.

Долгосрочная стратегия не может строиться лишь на решении актуальных проблем. Она должна ориентироваться на вызовы завтрашнего дня, встающие перед всеми развитыми странами, на достижения, которые будут определять глобальную конкурентоспособность России в будущем. Игнорируя эти тренды, мы можем и не заметить, как хорошая система образования станет отсталой, архаичной. Ниже мы описываем четыре основных глобальных вызова образованию и то, как на них отвечает российская система образования и социализации сегодня.

Это первый и наиболее значимый вызов. Традиционная система образования опиралась на определенную модель и логику взросления ребенка. Условия, в которых взрослеют сегодняшние дети, радикально отличаются от тех, в которых росли их родители. Современные дети и их родители имеют существенно различающийся опыт и переживания. Нередко разрушаются, увя, и привычные механизмы семейного воспитания. Сегодняшняя семья дает родителям больше возможностей строить карьеру (уход за детьми с помощью платных профессионалов), не держаться за неудачный брак, жить с новым партнером, соединяя в семью детей от разных браков. При этом коренным образом изменились каналы получения детьми социального опыта за пределами школы: исчезает многопоколенная и многодетная семья с живущими вместе братьями, сестрами, бабушками и дедушками; сокращается опыт дворового взросления. С другой стороны, ребенок очень рано вырывается из семейного детского мира в особый детско-взрослый мир, сконструированный массмедиа, Интернетом, индустрией детских товаров и услуг. Чтобы снизить риски новой среды взросления, нужен адекватный ответ системы образования.

Традиционная школа, пытаясь сохранить собственное устройство, которое хорошо работало как минимум сто лет, оказывается неготовой к современному разнообразию детских опытов. Современная школа учит ребенка из далеко прошлого, в то время как в нее приходят учиться дети, выросшие в XXI в. В результате на территории школы не происходит встречи запроса со стороны ребенка и возможностей, предоставляемых ему образовательной

## *2.2.8. Выводы из раздела 2.2*

---

## **2.3. Глобальные вызовы: риски архаичности и снижения конкурентоспособности**

---

### *2.3.1. Кризис традиционной модели детства*

---

программой: предлагаемое школой отвергается, ученики испытывают отчуждение от нее и скуку.

В этих условиях школа вынуждена искать новые точки опоры. Школьные системы в разных странах строят специфические для каждой возрастной ступени методы воспитания и обучения, моделируют механизмы возрастных переходов со ступени на ступень. Все более широкое распространение получает раздельное существование начальных и старших школ. Большое внимание школы уделяют инициативе самих учащихся, стимулируют ее и создают условия для внеурочной деятельности, в том числе в разновозрастных группах.

Этот вызов также требует переоформления отношений школы и семьи, **создания специальных инструментов взаимодействия с семьями, которые раньше функционировали как социально-естественные**. Во-первых, необходимо выявить семьи, в которых нет достаточного социального и культурного капитала для поддержки развития детей. Для них могут быть созданы специальные курсы по повышению родительской компетентности, им оказывается индивидуальная поддержка. Во-вторых, наиболее активные и компетентные семьи привлекаются к управлению школами вплоть до их прямого участия в обновлении образовательного процесса. В-третьих, как ответ на потребность многих современных семей в организации присмотра за детьми все более распространяется модель школы полного дня.

Очевидной становится тенденция к увеличению в обществе доли образованных семей с высокими ожиданиями в отношении школьного образования. Такие родители относятся к педагогам уважительно, но критически, а их деятельность расценивают как оказание услуги, а не как подвижничество. Эти семьи создают и вызов, и новые возможности для школы.

Росту вовлеченности семей в образование детей во многом препятствует недостаточная прозрачность системы образования, дефицит информации об образовательных учреждениях, их программах и качестве образования. В последние годы в этом направлении достигнут определенный прогресс: в Законе «Об образовании» закреплено требование наличия официального сайта образовательной организации и сформулирован перечень обязательных для размещения сведений; 61,5% школ размещают на сайтах публичные доклады<sup>9</sup>. Однако качество инструментов информирования и обратной связи остается низким.

Одним из перспективных вариантов создания таких инструментов является развитие национальных и региональных информационных интернет-сервисов, обеспечивающих поддержку потребителя в поиске и осознанном выборе образовательных организаций и услуг. Первым успешным примером такого рода является проект «Социальный навигатор», реализуемый РИА «Новости».

<sup>9</sup> Данные мониторинга «Наша новая школа».



Своеобразной опорой традиционной модели школы была скудность каналов распространения знаний: она поддерживала престиж школы и учителя. С появлением новых каналов и источников информации, с резким ростом возможностей доступа к любым информационным сегментам современного мира школа утрачивает монополию на формирование знаний, навыков и образцов поведения.

Все больше детей в развитых странах уходят из традиционной школы в буквальном смысле: они получают образование дома, в заочных и вечерних школах. Еще большая доля детей присутствует в школах лишь формально, основным местом взросления для них становятся внешкольные клубы, сетевые сообщества, рабочие места. Школа во многих странах превращается из монополиста в координатора образования и социализации. Успех такой деятельности зависит от зрелости и развитости дополнительного образования, которое фактически перестает быть дополнительным, а становится сферой открытого образования. Именно в эту сферу вкладываются сегодня государственные и негосударственные ресурсы.

Другое важнейшее направление деятельности школы, утратившей монополию на знание, — выстраивание кооперации с Интернетом. Выход образования в Сеть стал для большинства развитых стран фактом. Он предполагает как прямое участие образования в формировании сетевых проектов и ресурсов, так и использование системой образования и социализации в развивающихся странах имеющихся сетевых ресурсов.

Вопреки этим трендам государственная образовательная политика России практически не охватывает сферу неформального образования и социализации детей: медиасферу, Интернет, индустрию развлечений. Россия значительно отстает от стран Западной Европы по количеству телеканалов для детей. Например, во Франции и Великобритании функционируют 17 телеканалов, в Германии — 9, а общее количество детских телеканалов в странах ЕС — около 130. На территории РФ зарегистрированы 24 детских телеканала, но общероссийским является только «Карусель».

Не выработано целенаправленной государственной политики и в сфере индустрии товаров и услуг для детей. При этом влияние игрушек и игровых развивающих сред на ребенка весьма значительно, а рынок детских товаров в России — один из самых интенсивно развивающихся (объем рынка детских товаров составляет 14,4 млрд долл., средний рост рынка — около 15% в год).

Это третий глобальный вызов, связанный с разрушением третьей опоры традиционной школы — стабильного корпуса «фундаментального знания», консенсусного списка всеобщих культурных единиц, которые должны быть освоены и усвоены.

У этой проблемы два аспекта.

Во-первых, расширяется разрыв между взрослой и молодежной культурой. Зона культурного взаимопонимания взрослых

### *2.3.2. Утрата формальным образованием монополии на обучение и социализацию*

---

### *2.3.3. Разрушение единого корпуса культурных образцов*

---

и детей сужается, например литература XIX в. и ее герои не могут служить зеркалом тех переживаний, которые свойственны современному подростку, он не узнает себя в них, а потому они ему чужды. Содержание школьного образования, таким образом, все более отчуждается и вследствие этого формализуется. С другой стороны, при стремительном росте объема потенциально доступной информации сами культурные содержания, на материале которых происходит взросление, неизвестны взрослой части общества, будь то педагоги или родители. Таким образом, наборы канонических произведений культуры для разных поколений расходятся, что затрудняет межпоколенный диалог. Однако отказ от традиционного содержания образования только усугубит межпоколенный разрыв и приведет к маргинализации — сначала молодых, а через несколько десятилетий и их родителей.

Для школы это создает серьезную проблему разработки критериев для отбора содержания образования. Все сложнее становится убедить школьников и родителей в необходимости изучения классических текстов, дисциплин, проблем.

Второй аспект проблемы разрушения единого корпуса культурных образцов связан с возрастанием внутренних и внешних миграционных потоков. Культурная неоднородность российского общества усиливается. В связи с ростом численности мигрантов школам требуются программы обучения русскому языку, социальной и культурной интеграции, профилактики ксенофобии, специальной подготовки педагогов. Сегодня российская школа оказывается неготовой к тому, что в школах и классах вместе учатся представители разных культур.

Отвечая на указанные вызовы, школьные системы, в которых до недавнего времени определение учебного содержания было децентрализованным, усиливают стандартизацию образовательных программ и ведут дискуссии об общем содержании образования. В ряде стран даже развернуты специальные проекты определения «культурной грамотности», в ходе которых формируются своеобразные стандарты того, «что должен знать каждый». О серьезном отставании в этом отношении отечественной педагогической науки и экспериментальной практики свидетельствуют трудности с разработкой и обсуждением федеральных образовательных стандартов.

#### *2.3.4. Становление нового технологического уклада и инновационной экономики*

Современная цивилизация навязывает человеку совершенно новый уровень технологической компетентности. Взаимодействие с усложняющимися технологическими средствами требует понимания инженерных основ современного мира, которое могло бы формироваться в процессе обучения. Однако сегодняшнее содержание образования ориентируется в лучшем случае на политехническую модель конца XIX в., связывая технологичность лишь с основаниями естественных наук. Главные составляющие современного школьного знания практически не учитывают особенности



новой технологической среды, прежде всего Интернета. Возникают новые риски для социализации и образования, поскольку школьное знание оказывается малоинтересным, а методы обучения — неадекватными.

Передовые школьные системы усиливают обучение математике и естественным наукам, поскольку доказано, что именно владение материалом этих дисциплин — важнейший фактор формирования технологической компетентности. Существенно меняется и изучение собственно технологий. В образовательных стандартах многих стран появляются дисциплины, связанные с конструированием и проектированием, в практике преподавания начинают активно использоваться современные технологии, включая симуляторы реальных технологических процессов и систем.

В последние годы в российском образовании достигнут существенный прогресс в распространении информационно-коммуникационных технологий. В рамках национального проекта «Образование», проектов модернизации образования все школы были подключены к Интернету, осуществлены масштабные закупки компьютеров, интерактивных досок, в результате чего на один современный компьютер в школе в 2010 г. уже приходилось 16 учащихся, а не 500, как в 2000-м. Значительные средства инвестированы в создание банка цифровых образовательных ресурсов. Многие учителя приняли участие в программах повышения квалификации в области использования ИКТ. Однако исследования показывают, что реализованные меры не обеспечили существенных изменений в характере преподавания, которое остается традиционным. Ресурсы Интернета в образовательном процессе используются весьма неэффективно, в том числе из-за низкой скорости подключения. Архаичным остается обучение технологии. Вместе с тем Россия имеет замечательные традиции математического образования, и именно оно может стать локомотивом системы образования в ее продвижении навстречу потребностям общества, возникшим в условиях нового технологического уклада. Наше математическое образование может стать лучшим в мире.

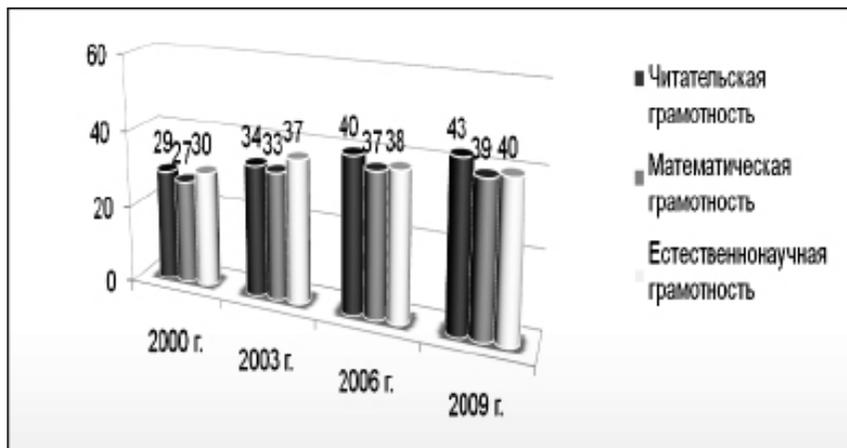
***Высокотехнологичная экономика требует от образования не только формирования технологической компетентности, но и стимулирования в детях креативности, проявления индивидуальности, активного применения полученных знаний, а также преодоления подходов к обучению, ориентированных на подражание, копирование и послушание.***

Об успешности выполнения образовательными системами задач, выдвигаемых перед ними новым технологическим укладом, можно судить, в частности, по результатам международного исследования PISA (Programme for International Student Assessment). Оно оценивает читательскую грамотность, математическую и естественнонаучную компетентность выпускников основной школы (15 лет), их способность применять в лично и социально значимых ситуациях, выходящих за пределы учебных, полученные знания

и умения. Результаты исследований PISA, проведенных в 2000–2009 гг., показали, что **по всем ключевым для формирования функциональной грамотности направлениям российские выпускники основной школы значительно отстают от сверстников из большинства развитых стран мира** (рис. 9). В профиле образовательных достижений российских учащихся умения воспроизводить знания и применять известные алгоритмы преобладают над интеллектуальными умениями высокого уровня (обобщать, анализировать, прогнозировать, выдвигать гипотезы и др.).

**Рис. 9** Результаты России в исследовании PISA

	2000 год	2003 год	2006 год	2009 год
Число стран	32	40	57	65
Положение России (с учетом ошибки измерения)	27-29	32-34	37-40	41-43
Средний балл России	462	442	440	459
Сравнение стран – участниц программы PISA				
Число стран, результаты которых <b>ВЫШЕ</b> результатов России	26	31	36	38
Число стран, результаты которых <b>СРАВНИМЫ</b> с результатами России	2 Португалия, Латвия	2 Турция, Уругвай	3 Турция, Чили, Израиль	4 Австрия, Литва, Турция, Дубай (ОАЭ)



Средний балл *читательской грамотности* у российских учащихся в 2009 г. составил 459 из 1000 (средний показатель по странам ОЭСР — 493). Доля 15-летних учащихся, не готовых ориентироваться с помощью текстов даже в знакомых житейских ситуациях (2-й уровень читательской грамотности), составляла 27% (в ОЭСР — 21%). За 2000–2009 гг. доля российских школьников,



чьи достижения в международном тесте были ниже порогового уровня, не изменилась, а учащихся с высокими результатами (4–6-й уровни читательской грамотности) стало меньше на 2%.

Ведущим для современных российских школьников является 2-й уровень читательской грамотности, обслуживающий самые элементарные житейские ситуации (общественные, деловые и учебные), которые требуют минимальной опоры на письменное сообщение. В странах ОЭСР ведущим является 3-й уровень читательской грамотности, что дает основание предсказывать более высокую успешность 15-летних учащихся в этих странах в различных ситуациях реальной жизни, где ориентация происходит с опорой на текст.

По данным PISA, 2-го порогового уровня математической грамотности не достигли 28,5% российских учащихся в возрасте 15 лет (в странах ОЭСР — 22,1%), а 2-го уровня естественнонаучной грамотности — 22% (в ОЭСР — 18%). Немногим более 5% российских учащихся обладают продвинутым математическим мышлением, умением проводить рассуждения и выполнять задания самого высокого уровня трудности. Лишь 4,2% школьников продемонстрировали высокий уровень естественнонаучной грамотности (рис. 10). И это несмотря на то, что в 2009 г. 20% общей численности школьников в России составляли учащиеся гимназий и лицеев.

**Рис. 10** Лучшие результаты российских школьников в PISA-2009



Основная причина отставания российских школьников от их сверстников в развитых странах в формировании навыков, востребованных экономикой XXI в., заключается в медленном обновлении содержания образования, недостаточном распространении деятельностных (проектных, исследовательских) образовательных



технологий, слабом развитии профильного обучения, особенно в области естественных наук и технологии.

В последние годы в этом направлении предпринимаются определенные усилия: внедряются федеральные государственные требования к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования, Федеральные государственные образовательные стандарты начального общего образования, утверждены и проходят апробацию ФГОС основного общего образования. Однако существующий механизм обновления содержания образования нуждается в дополнительной настройке, в повышении гибкости и оперативности.

Остается актуальной задача повышения уровня обучения в таких областях, как искусство, социальные науки, иностранный язык, технологии, поскольку эти образовательные области были маргинальными в советское время и содержательно существенно не обновлялись.

### 3. Ресурсы модернизации

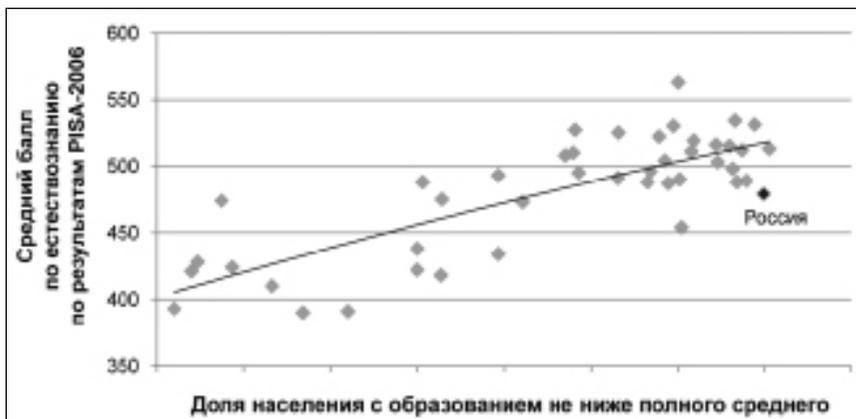
---

Для решения актуальных проблем системы образования и обеспечения ее готовности к новым вызовам требуются значительные ресурсы. Проще всего было бы говорить о дополнительных финансовых средствах, тем более что, как показывает проведенный выше анализ, российская система образования недополучает финансирования по сравнению со многими развитыми и развивающимися странами. В то же время в нашем образовании есть особенности, которые можно рассматривать как потенциальные ресурсы его развития, до сих пор используемые недостаточно эффективно. Поэтому стратегия развития должна ориентироваться не только на традиционные ресурсы — общественные финансы, — но и на новые типы ресурсов.

В первую очередь это семья. Ценность образования — одна из ведущих для российских семей. Как уже отмечалось, уровень образования российских родителей — один из самых высоких в мире, что позволяет им активно и достаточно эффективно осуществлять дошкольное воспитание детей, в том числе обучать их чтению. Именно их усилия отразились в достижениях российских школьников, выявленных в PIRLS. Однако данные PISA показывают, что на средней ступени обучения влияние высокого уровня образования российских семей на образовательные результаты учащихся ослабевает настолько, что становится меньше, чем в большинстве развитых стран (рис. 11). Как подтверждается и рядом других исследований, вовлеченность семей в образование ребенка после начальной школы снижается, и их ресурсы оказываются недоиспользованными.

Можно по-разному относиться к бурным реакциям общества на введение ФЗ-83, на проект стандарта старшей школы, но очевидно, что в них находит отражение неподдельная обеспокоенность граждан возможным снижением доступности бесплатного образования для их детей. Одновременно социологические исследования

**Рис. 11** **Уровень образования населения страны и успешность выпускников школ в исследовании PISA**



фиксируют, что ради качественного образования для детей россияне готовы идти на серьезные траты и самоограничения.

Однако патерналистские традиции советской системы образования живы до сих пор. Они проявляются, с одной стороны, в авторитарной позиции школы по отношению к семье, а с другой — в иждивенческих ожиданиях многих семей.

Чтобы активизировать семейный ресурс, необходимо в каждой школе и в каждом детском саду выстроить специальные программы вовлечения семей в управление, в прямое участие в образовательном процессе, в добровольную ресурсную поддержку.

Не только родители — все гражданское общество является недостаточно используемым ресурсом образования, и особенно социализации. Во многих странах серьезный прогресс в образовании был связан именно с активизацией населения, местных сообществ, профессиональных объединений. Как показывает наш анализ, там, где в России действуют организации гражданского общества, в том числе профессиональные, в области работы с молодежью и детьми, где местное самоуправление активно развивает школы и детские сады, результаты образования оказываются выше. Поэтому в качестве одного из ресурсов развития образования мы рассматриваем активность местного самоуправления, организаций гражданского общества. В нашей культуре этот ресурс пока не открыт в полной мере. Его использование потребует своего рода «муниципализации» образовательной политики, расширения практики передачи общественных ресурсов для оказания образовательных услуг некоммерческим организациям гражданского общества.

Близкий по типу ресурс — инициативы и творчество школ и педагогов. Мы уверены в том, что своими успехами в 1990-е годы, достигнутыми несмотря на тяжелые материальные условия, российская школа в значительной мере обязана свободе,

которую получили учителя, творческие педагогические коллективы. Именно тогда были опробованы те формы и технологии обучения, которые до сих пор являются инновационными для нашего общего образования. Однако все исследования говорят о том, что в последние годы бюрократия, контроль, инициативы «сверху» практически лишили инновационное движение школ и учителей возможности развиваться. Несмотря на призыв к самостоятельности школ в национальной инициативе «Наша новая школа», этот ресурс не только не используется, но в практике управления на уровне большинства регионов рассматривается как ненужный и даже вредный. Необходимо радикально пересмотреть отношение к инициативе на местах, вернуться к максимальной свободе школ и творческих учителей, ограничениями которой могут быть лишь базовые требования и нормы подотчетности обществу. Многие задачи в образовании могут решить объединения педагогов, инициативы, поддерживаемые частными спонсорами или специальными государственными фондами.

Очень важным ресурсом является российская система дополнительного образования детей. Во многих странах такие системы только создаются, а в России она имеет уникальный потенциал в обеспечении позитивной социализации подрастающего поколения. Как отмечалось выше, она переживает сегодня трудные времена, но ее возрождение возможно. Полноценное использование этого ресурса предполагает серьезную перестройку механизмов взаимодействия (отношений) государства, поставщиков и потребителей услуг.

В ходе сравнительного анализа, представленного выше, обнаружилось, что потенциальным ресурсом повышения качества и эффективности нашей системы образования является время. Именно так нам следует отнестись к тому месяцу, который российский учебный год «экономит» в сравнении со странами ОЭСР. Он может быть успешно использован для организации образовательных программ в каникулярный период — летних и зимних школ, экспедиций, мастерских, а также стать ресурсом для занятий со школьниками, имеющими низкие образовательные результаты.

Наконец, потенциальным конкурентным преимуществом России, которое не вполне используется в последние годы, являются уникальные российские образовательные технологии. Прежде всего это касается технологий математического образования, раннего развивающего обучения, базирующегося на психологической теории Л.С. Выготского. Интерес к этим педагогическим подходам сохраняется во всем мире, однако страны-конкуренты строят на их основе новые, еще более эффективные методы обучения, в том числе с использованием современных информационных технологий. Чтобы окончательно не утратить эти конкурентные преимущества, необходимо развернуть исследования



и разработки, продолжающие традиции математического образования, раннего развивающего обучения. Конечно, это должно происходить в новых для российской науки институциональных формах — прежде всего в ведущих университетах, на экспериментальных площадках.

Проведенный анализ показывает, что у российского образования есть потенциал стать одним из ключевых двигателей инновационного развития страны. Однако для этого надо преодолеть усиливающуюся архаичность системы образования, ее неадекватность меняющимся внешним условиям и вызовам. Растущее неравенство в доступности качественного образования создает риски в социальном и культурном развитии. Поэтому **целями нового этапа модернизации образования должны стать: обеспечение позитивной социализации и учебной успешности каждого ребенка, усиление вклада образования в инновационное развитие России и ответ на вызовы изменившейся культурной, социальной и технологической среды.**

Анализ возможных путей достижения этих целей позволяет выделить несколько сценариев, различных по подходам, масштабу и приоритетам в использовании ресурсов.

Реставрационный сценарий предполагает отказ от продолжения начатых преобразований и даже реставрацию ключевых норм и институтов XX в. На первый взгляд он может показаться нереальным, но он отражает позицию части российского общества, которая видит решение текущих и перспективных проблем в возвращении к советской системе образования.

В рамках данного сценария может быть:

- остановлен процесс институциональных преобразований (новая система оплаты труда, ФЗ-83);
- ликвидирован ЕГЭ;
- существенно ограничена вариативность учебников и образовательных программ;
- детально прописаны в стандартах перечень обязательных предметов и содержание учебного материала по каждому из них;
- осуществлен отказ от профильного обучения и индивидуальных учебных планов на старшей ступени школы в пользу унифицированного содержания образования;
- восстановлена закрытая ведомственная система управления и оценки качества; планы развития, образовательные программы и результаты школ станут непрозрачными для родителей и общества;
- осуществлена ликвидация гимназий и лицеев, все учреждения вернутся к типовым штатам и будут ориентированы на выполнение единой общеобразовательной программы;
- запрещено школам оказывать платные услуги;

## 4. Сценарии развития и предлагаемые меры

---

### 4.1. Реставрационный сценарий

---

- подходы, опирающиеся на инициативу и самоорганизацию учащихся, будут заменены моделями, основанными на авторитете и дисциплине.

При реализации реставрационного сценария будет обеспечен равный доступ к образованию минимального уровня. Однако отношение общества к ситуации в сфере образования не улучшится, а наоборот, станет крайне критическим, так как:

- социальная напряженность усилится, возможны даже открытые конфликты по вопросам приема в лучшие дошкольные образовательные учреждения, в школы, обеспечивающие качественное общее образование;
- увеличится доля педагогических кадров пенсионного возраста, чья квалификация не соответствует требованиям новых стандартов образования, по отношению к ним система будет выполнять функции социального обеспечения;
- архаичная школа будет непривлекательна для учащихся, особенно для старшеклассников, снизится их мотивация к обучению, появится все больше желающих уйти из государственной системы образования.

Кроме того, очевидно, что **нельзя не менять систему образования в ситуации, когда среда изменилась до неузнаваемости (глобализация экономики, социально-экономическая и культурная дифференциация, информационный взрыв, новые формы коммуникации и т. д.)**. В современном мире не остается стран, которые сохраняли бы свои образовательные системы неизменными.

\*\*\*

Реставрационный сценарий предполагает обеспечение равенства в образовании в условиях сохранения социально-экономического неравенства (в качестве некоего островка безопасности и благополучия). Другой возможный сценарий — стабилизационный. Он нацелен на выравнивание образовательных возможностей в условиях дифференцированного общества, создает условия для эволюционного изменения системы образования в соответствии с изменяющейся социальной, культурной и технологической средой.

#### 4.2. Стабилизационный сценарий

В рамках стабилизационного сценария:

- 1) **конкретизируются и нормативно закрепляются социальные обязательства государства в сфере образования и социализации** для всех обучающихся; проводится четкое разделение оказываемых населению услуг на бесплатные и платные; формируются механизмы, обеспечивающие выполнение данных обязательств и защиту прав потребителей в сфере платных образовательных услуг (в том числе через систему информационной открытости и общественного контроля);
- 2) формируются механизмы **обеспечения расходных обязательств муниципалитетов** в сфере дошкольного



- и дополнительного образования (в том числе за счет межбюджетного перераспределения);
- 3) государство заключает **«эффективный контракт»** с педагогическими работниками:
    - в Законе «Об образовании в РФ» закрепляется норма, обеспечивающая уровень заработной платы педагогических работников образовательного учреждения не ниже средней заработной платы работников, занятых в сфере экономики субъекта РФ, на территории которого расположено данное образовательное учреждение;
    - уровень заработной платы педагогов общеобразовательных учреждений к 2017 г. доводится до 115% средней заработной платы по экономике региона, педагогических работников дошкольного и дополнительного образования — до средней заработной платы по экономике региона;
  - 4) обеспечивается равный доступ к бюджетным ресурсам для организаций всех форм собственности, работающих в сфере образования и социализации детей;
  - 5) вводятся прозрачные правила зачисления детей в образовательные учреждения;
  - 6) для снижения бюрократической нагрузки проводится оптимизация существующей системы проверок и отчетности образовательных учреждений;
  - 7) стимулируется развитие вариативных форм дошкольного образования (негосударственных, частных, семейных и др.) посредством создания для них благоприятных организационных и экономических условий (налоговые льготы, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества и др.);
  - 8) закрепляются возможности открытия отдельных групп дошкольного образования в качестве самостоятельных организаций в приспособленных для этого помещениях (первые этажи зданий, жилые помещения, отдельные постройки и т. п.) с созданием внешней централизованной системы управления организациями дошкольного образования, а также аутсорсингом услуг по содержанию детей;
  - 9) в сельской местности реализуются модели сетевого взаимодействия образовательных учреждений и организаций социально-культурной сферы, обеспечивающих комплексное предоставление социальных услуг населению; а также такие формы организации дошкольного и школьного образования, как учительский дом — школа, воспитательский дом — детский сад (при численности детей до 7–8 человек), детский сад — начальная школа;
  - 10) реализуются национальные проекты и программы, направленные на решение острых проблем с обеспечением

доступности качественного образования. Целевые субсидии из федерального бюджета (по принципу «деньги в обмен на обязательства») выделяются субъектам РФ на реализацию программ:

- строительства современных дошкольных учреждений (с разработкой проектов для повторного применения);
- доведения инфраструктуры школьного образования до установленного «удовлетворительного уровня», позволяющего начать систематическое текущее финансирование поддержки этой инфраструктуры без бесконечных квазикапитальных вложений;
- модернизации сетей образовательных учреждений;
- дистанционного обучения детей с ограниченными возможностями здоровья, детей, проживающих на отдаленных территориях, обучающихся в малокомплектных школах;
- развития инклюзивного образования для детей с ограниченными возможностями здоровья (с сохранением и поддержкой сети специализированных образовательных учреждений), развития системы психолого-медико-социального сопровождения;
- модернизации инфраструктуры и программ дополнительного образования, отдыха и оздоровления детей и молодежи;
- социально-культурной интеграции детей мигрантов (включая изучение русского языка).

Стабилизационный сценарий также предполагает завершение институциональных преобразований, направленных на формирование прозрачной, ориентированной на результат системы финансирования и управления (ЕГЭ, ГИА, новая система оплаты труда, ФЗ-83). В противном случае меры по закреплению и ресурсному обеспечению социальных обязательств государства могут оказаться неэффективными или повлекут за собой избыточные государственные расходы.

\*\*\*

Успешная реализация стабилизационного сценария снимет остроту текущих проблем, однако не обеспечит достаточно быстрое изменение качественных результатов образования, не приведет к преодолению отставания российской системы образования от систем образования ведущих стран мира. Более того, есть риск увеличения этого отставания. В перспективе это обусловит снижение качества человеческого капитала страны и ее конкурентоспособности, поскольку **стабилизационный сценарий не предлагает специально организованных действий для ответа на вызовы, встающие перед системами образования развитых стран**. Необходимо продолжение модернизации.



#### 4.3. Модернизационный сценарий

---

В рамках модернизационного сценария принципиальной инновацией становится перенос акцента с процессуального подхода (запуск новых институтов и процессов) **к четкой ориентации на достижение новых результатов, нового качества российского образования**. Этот принцип должен быть реализован как при осуществлении реформ и проектов (в том числе, например, комплекса мер по модернизации региональных систем общего образования), так и в повседневной практике управления и преподавания. **Новый этап развития школьного образования должен быть ориентирован на достижение нового качества человеческого капитала России, на создание системы образовательных сервисов для удовлетворения разнообразных запросов подрастающего поколения.**

В общем виде основные результаты реализации модернизационного сценария могут быть сформулированы следующим образом:

- обеспечение готовности выпускников школ к дальнейшему обучению и деятельности в современной высокотехнологичной экономике;
- достижение выпускниками школ высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок, целенаправленное формирование гражданской идентичности как предпосылки укрепления общества «единства разнообразия» и солидарности в сфере социальных и межличностных отношений граждан России.

При этом принципиальным станет снижение доли школьников, не достигающих хотя бы удовлетворительного уровня готовности к дальнейшему обучению и развития социальных компетенций. Поэтому в качестве показателей успешной реализации модернизационного сценария могут рассматриваться:

- снижение доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности;
- сокращение отставания наименее успешных групп учащихся от наиболее успешных;
- достижение российскими школьниками результатов, позволяющих войти в группу лидеров по показателям исследования PISA;
- повышение качества подготовки абитуриентов;
- снижение проявлений асоциального поведения молодежи.

Для достижения указанных результатов в первую очередь будет создана **современная национальная система оценки качества образования**, включающая:

- участие России в международных сопоставительных исследованиях качества образования;
- регулярные национальные мониторинги качества образования и социализации;
- комплексную динамическую оценку деятельности образовательных учреждений (включая самооценку);



- инструменты оценки индивидуального прогресса учащихся на уровне школы и класса, внеучебных достижений учащихся (в том числе портфолио).

При этом оценивание будет проводиться прежде всего для обеспечения прозрачности, конструктивной обратной связи и улучшения преподавания, а не для формальной отчетности, поощрения или наказания. Оценки эффективности образовательных учреждений будут дополнены контекстными показателями (характеристики контингента, территории, ресурсной обеспеченности). Акцент при проведении оценки будет сделан на выявлении динамики результатов деятельности образовательных учреждений и индивидуального прогресса учащихся.

В новой системе оплаты труда при распределении стимулирующих выплат будет учитываться динамика профессионального развития педагога. Будет обеспечена поддержка практики общественной оценки качества образования с поэтапным переходом на систему общественно-государственной аккредитации.

Для обеспечения равенства **доступа к качественному образованию**, снижения доли выпускников основной школы, не достигших базового уровня функциональной грамотности:

- будет создана система сопровождения раннего развития детей (от рождения до 3 лет) — гарантированные места в яслях для семей в трудной жизненной ситуации, центры диагностики и консультирования, система посещений на дому, информационно-просветительские сервисы для родителей;
- будет разработана система выделения групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации; дети мигрантов; дети с ограниченными возможностями здоровья; одаренные дети) и персонального учета детей, нуждающихся в специальной поддержке;
- будет сформирован механизм поддержки образовательных учреждений, работающих с наиболее сложными контингентами учащихся, реализующих программы образовательной и социальной интеграции, посредством финансирования услуг на основе специального муниципального задания;
- в сельской местности будет проведен эксперимент по изменению структуры основного общего образования как внутри всего пятилетнего цикла основной школы, так и в течение учебного года. В рамках этих экспериментов 5-й и 6-й классы могут быть присоединены к начальной школе, а переход к основной школе будет происходить в 7-м классе (на три года — с 13 до 15 лет);
- между сельскими и городскими школами будут организованы масштабные обмены как учебными программами, так и школьниками в летние месяцы;
- начиная со второй ступени школьного образования будет осуществлен переход от принципа организации социально-культурного обслуживания населения в радиусе пешеходной



доступности к принципам организации предоставления государственных и муниципальных услуг в пределах транспортной доступности. Для этого будет разработана межведомственная целевая программа развития транспортных сетей на низовом, первичном уровне.

Достижение нового качества образовательных результатов потребует большей гибкости и вариативности **организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов** в системе образования, что будет обеспечено за счет:

- распространения эффективных моделей финансирования оказания образовательных услуг и распределения государственных (муниципальных) заданий в соответствии с разработанным ведомственным перечнем услуг, обеспечивающим учет разнообразных и изменяющихся потребностей населения, максимальное использование потенциала территориальных сетей;
- стимулирования практики оказания образовательными учреждениями необразовательных (социальных) услуг (на основе муниципального заказа или в рамках государственно-частного партнерства);
- пересмотра санитарных норм и правил с целью развития новых образовательных технологий;
- закрепления четких критериев и прозрачности процедуры получения статуса образовательного учреждения повышенного уровня, порядка конкурсного отбора в данные учреждения одаренных детей и детей с высокой мотивацией;
- введения обязательного электронного документооборота в образовательных учреждениях с одновременной отменой отчетности на бумажных носителях;
- развития института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями;
- расширения полномочий управляющих советов образовательных учреждений (в том числе их участия в назначении руководителя).

**Обновление содержания образования** в соответствии с технологическими, культурными и социально-экономическими изменениями будет обеспечиваться посредством следующих действий:

- разработка вместо действующего порядка одномоментного изменения ФГОС нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего в соответствии с изменяющимися условиями вариативность создания и использования учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий;
- поддержка распространения профильного обучения с приоритетным развитием программ подготовки школьников в сфере современных технологий;



- приоритетное развитие содержания образования и технологий оценки качества образования в предметных областях «Математика», «Технология» и «Обществознание», направленное на достижение нового качества образовательных результатов;
- поддержка проектов формирования новой технологической среды в системе образования («цифровая школа», web 3.0, электронные гипертекстовые учебники), в том числе подключение школ к высокоскоростному Интернету (с оплатой трафика), развитие дистанционного образования и образовательных сервисов для учащихся;
- увеличение удельного веса учебно-исследовательской и проектной деятельности в образовательном процессе;
- привлечение представителей профессиональных сообществ (в том числе бизнеса) к реализации программ профессиональной ориентации школьников и освоения практических умений;
- поддержка программ использования интеллектуальных ресурсов и инфраструктуры ведущих университетов, высокотехнологичных предприятий для реализации программ профильного обучения, работы с одаренными детьми.

Достижение новых результатов также должно быть поддержано **обновлением состава и компетенций управленческих и педагогических кадров**. Это будет реализовано посредством:

- введения стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей и основанной на данных стандартах модели аттестации с участием профессионального сообщества;
- введения новых стандартов педагогического образования и проведения экспериментов, направленных на повышение эффективности педагогических вузов, подготовки педагогов в непрофильных вузах;
- введения стандартов профессиональной подготовки и повышения квалификации руководителей (администраторов), предполагающих их подготовку как эффективных управленцев и педагогических лидеров;
- модернизации педагогического образования, включения годовой интернатуры в программы подготовки педагогов, введения квалификационного испытания для принимаемых на работу педагогических работников — выпускников вузов и специалистов, не имеющих педагогического образования;
- модернизации системы пенсионного обеспечения учителей;
- замещения архаичных форм повышения квалификации на базе региональных институтов новыми моделями, предполагающими индивидуализацию траекторий профессионального развития педагогов, сотрудничество учителей и образовательных учреждений (поддержка стажировок педагогов



на площадках, где реализуются лучшие образовательные практики, в том числе за рубежом);

- создания новых возможностей для карьерного роста педагогов путем введения статусов, связанных с расширенными областями деятельности (наставничество, исследования, экспертиза);
- развития механизмов привлечения лучших выпускников вузов, в том числе непедagogических, в школы (введение высокой стартовой заработной платы для молодых кадров, льготная ипотека, создание школ с молодыми педагогическими коллективами).

Достижение высокого уровня развития **социальных компетенций и гражданских установок** у выпускников школ будет обеспечиваться путем:

- поддержки региональных программ, направленных на реализацию социально-образовательных инициатив в области научно-технического творчества, на формирование позитивного социального опыта и навыков межкультурного взаимодействия;
- распространения механизмов конкурсного финансирования программ дополнительного образования, отдыха и оздоровления детей, стимулирующих конкуренцию по качеству;
- изменения структуры учебной нагрузки в течение года и продолжительности обучения в общеобразовательной школе, в том числе для реализации программ внеучебной деятельности, обменов образовательными программами и школьниками в летние месяцы;
- расширения практики использования индивидуализированных способов развития социальных компетенций (тренинги, деловые игры).

Ограничения модернизационного сценария связаны с тем, что он преимущественно опирается на систему формального (школьного) образования, увеличивая ее нагрузку, и не использует потенциал неформального (внешкольного) образования. При этом в современных условиях процессы становления человека перемещаются именно в эту сферу, в пространство «инициативного образования» и социализации. Учет данных факторов позволяет инновационный сценарий.

\*\*\*

Инновационный сценарий предусматривает поиск ответов на вызовы завтрашнего дня при одновременной реализации стабилизационного сценария. Для этого необходимо преодолеть ведомственные барьеры, **выйти за рамки системы в сферу неформального (открытого) образования и социализации**, использовать новые ресурсы и возможности.

Инновационный сценарий опирается на *заинтересованность семей* в развитии потенциала детей и предусматривает

#### 4.4. Инновационный сценарий

стимулирование их активности и инвестиций в сферу неформального образования и социализации. При этом под инвестициями следует понимать не только финансы, но и нематериальные ресурсы (внимание, личное время, активность), которые родители отдают образованию и социализации детей. Усиление спроса семей на услуги неформального образования и социализации будет обеспечено в том числе за счет запуска механизмов «конкуренции» между семьями за успешность ребенка. Одним из таких механизмов станут олимпиады и конкурсы, результаты которых значимы для образовательной карьеры ребенка и отражаются, например, в портфолио.

Инновационный сценарий опирается на потенциал, накопленный в медиасфере, в индустрии детских товаров, в организациях неформального образования и социализации, в лучших школах, реализующих не только учебные программы, но и современные практики социализации. В рамках его осуществления:

- 1) стимулируется развитие сектора неформального образования и социализации за счет механизмов государственно-частного (поддержка детских индустрий, медиапроекты и др.) и социального партнерства, поддержки общественных инициатив и т. д.;
- 2) происходит переход от содержания ведомственных учреждений и организаций образования, культуры и спорта к формированию территориальных сетей образования и социализации. Закрепляется возможность формирования государственных (муниципальных) заданий неподведомственным учреждениям. Законодательно оформляется новый тип учреждения — комплексное социальное учреждение, оказывающее многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения. В сельской местности это позволяет повысить доступность качественных социальных услуг, а в городских районах — обеспечить комплексный подход к решению задач образования и социализации детей;
- 3) вносятся изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения прав и законных интересов ребенка при создании социальной инфраструктуры;
- 4) формируется децентрализованная система регулирования сектора неформального образования и социализации с опорой на механизмы саморегулирования (ассоциации как поставщиков, так и потребителей услуг);
- 5) стимулируется политика, направленная на развитие муниципальной инфраструктуры социализации и досуга детей и подростков по месту жительства (клубы, детские и спортивные площадки), используются существующие и создаются новые социально-культурные среды (эксплораториумы,



- музеи науки и техники, игровые центры) для социализации и развития детей и подростков. Создаются муниципальные интегрированные службы социализации и развития детей и подростков;
- 6) реализуются федеральная и региональные программы поддержки медийно-социальных, в том числе сетевых, проектов, решающих задачи формирования социальных установок подрастающего поколения (Интернет, игровое, документальное и анимационное кино, ТВ);
  - 7) обеспечивается качественно новый уровень индивидуализации образования, нормативно закрепляются механизмы реализации индивидуальных образовательных траекторий в образовательных организациях всех форм собственности и их сетях, в формах семейного, дистанционного образования, самообразования. Поддержка семейного образования и самообразования обеспечивается через развитие тьюторства и создание информационно-консультационных сервисов в Интернете;
  - 8) осуществляется поддержка дошкольных учреждений и школ, реализующих программы социализации детей во внешкольном пространстве (экспедиции, сотрудничество с музеями, предприятиями, сезонные школы и др.);
  - 9) реализуются меры по развитию индустрии детских товаров.

***Стимулирование развития сектора неформального образования и социализации, в том числе усиление конкуренции, не приведет к всеобщей платности образования, а будет способствовать повышению доступности платных услуг.***

Ограничением инновационного сценария являются неразвитость инфраструктуры и архаичность культуры современного внешкольного образования и услуг по социализации, барьеры, препятствующие межведомственной и межсекторной интеграции. Его преимуществом является опора на растущие новые ресурсы, на интерес и энергетику не только школ, но существенно более широкого сообщества.

\*\*\*

---

Таким образом, образовательная политика выходит на развилку дорог, предполагающую выбор между сценариями. **Первый** выбор связан с принятием решения о завершении начатых институциональных изменений или о возвращении к модели советского образования. **Второй** — с возможностью ограничиться стабилизационным сценарием и решить сегодняшние проблемы или предложить ответы на современные и будущие вызовы для системы образования. **Третий выбор** (в случае выхода за стабилизационный сценарий) связан с определением приоритетного объекта преобразований и инвестиций для ответов на вызовы завтрашнего дня: вкладывать усилия и средства в привычную и понятную систему школ и детских садов или выйти в сферу открытого образования, задействовать новые ресурсы и возможности.

\*\*\*

---

Представляется, что в условиях ресурсных и политических ограничений реалистичным и оптимальным является сочетание стабилизационного и модернизационного сценариев с включением отдельных мер инновационного сценария.

Предлагаемый **пакет ключевых мер** отражает указанное сочетание сценариев и представляет собой **новый этап развития отечественного образования**, в котором акцент перенесен с реформы институтов и укрепления инфраструктуры на достижение нового качества образовательных результатов через обновление не только школы, но и внешкольной сферы образования и социализации.

Представленный пакет первоочередных мер в среднесрочной перспективе должен обеспечить повышение конкурентоспособности России и развитие ее человеческого потенциала, однако совершенно очевидно, что реализация этих мер **будет создавать условия для более интересного, полного и позитивного взросления уже сегодняшнего поколения школьников**. Это может стать дополнительным залогом успешности и необратимости преобразований.

## 5. Пакет ключевых мер государственной политики по развитию сферы образования и социализации детей и подростков

---

### 1. Повышение доступности образования, удовлетворение разнообразных потребностей населения через развитие вариативных форм оказания услуг, повышение прозрачности системы образования и расширение возможностей выбора для потребителя:

- обеспечение законодательно закрепленного равенства доступа к бюджетному финансированию для организаций всех форм собственности, реализующих программы в сфере образования и социализации детей;
- нормативно-правовое обеспечение механизмов финансирования получения общего образования в разнообразных формах (сетевое образование, дистанционное образование);
- законодательное оформление нового типа учреждения — комплексного социального учреждения, оказывающего многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения;
- поддержка региональных программ модернизации территориальных сетей, включающих создание социокультурных комплексов, комплексных социальных учреждений, школ ступеней обучения, реализацию программ профильного обучения по индивидуальным учебным планам на старшей ступени;
- стимулирование развития негосударственного сектора вариативных услуг дошкольного образования через систему налоговых льгот, субсидирование затрат частных предпринимателей на содержание имущества;
- разработка и закрепление механизмов открытия отдельных групп дошкольного образования как самостоятельных



организаций в приспособленных для этого помещениях, создание внешней централизованной системы управления и аутсорсинг услуг по содержанию детей;

- поддержка региональных программ строительства современных дошкольных образовательных учреждений (с разработкой проектов для повторного применения);
- создание системы сопровождения раннего развития детей (от рождения до 3 лет) — гарантированные места в яслях для семей в трудной жизненной ситуации; центры диагностики и консультирования, информационно-просветительские сервисы для родителей детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения;
- принятие положения об общеобразовательном учреждении повышенного уровня, предусматривающего порядок конкурсного набора учащихся (начиная со 2-й ступени);
- включение в систему показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления индикаторов, характеризующих равенство доступа к качественному образованию.

## **2. Обеспечение образовательной успешности каждого ребенка и вертикальной социальной мобильности через формирование системы поддержки особых групп детей в сфере образования и социализации (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ограниченными возможностями здоровья, одаренные дети):**

- создание системы выявления и учета особых групп детей (дети в трудной жизненной ситуации, дети мигрантов, дети с ограниченными возможностями здоровья, одаренные дети), нуждающихся в специальной поддержке в сфере образования и социализации;
- поддержка образовательных учреждений, работающих с наиболее сложными контингентами учащихся, реализующих программы образовательной и социальной интеграции, через механизмы финансирования услуг на основе специального муниципального задания и программ развития (улучшение результатов);
- создание муниципальных интегрированных социальных служб, содействующих социализации детей и подростков;
- поддержка инклюзивных образовательных программ для детей с ограниченными возможностями здоровья и одаренных детей в образовательном учреждении и муниципальной сети, сохранение и развитие специализированных образовательных учреждений для одаренных детей и детей с ограниченными возможностями здоровья;
- поддержка образовательных программ социокультурной интеграции детей мигрантов, включая изучение русского языка.



- 3. Повышение качества образования через создание общероссийской системы оценки качества образования, формирующей информационную основу для улучшения преподавания и для принятия управленческих решений на всех уровнях:**
- обеспечение участия России в международных сопоставительных исследованиях качества образования (PIRLS, TIMSS, PISA, ICILS);
  - создание системы регулярных национальных и региональных мониторинговых исследований в области образования и социализации;
  - стимулирование использования инструментов оценки индивидуального прогресса, внеучебных достижений учащихся на уровне школы и класса (включая портфолио), комплексной динамической оценки деятельности образовательных учреждений (включая самооценку);
  - создание системы оценки дошкольного образования с опорой на международные стандарты качества;
  - поддержка практики общественной оценки качества образования с поэтапным переходом на систему общественно-государственной аккредитации.
- 4. Повышение качества образования через обновление компетенций и состава педагогического корпуса системы образования:**
- поддержка региональных программ развития кадрового потенциала систем образования, включающих:
    - обеспечение «эффективного контракта» с педагогическими работниками, т. е. доведение к 2017 г. уровня заработной платы педагогов общего образования до 115% средней заработной платы по экономике региона, а заработной платы педагогических работников дошкольного и дополнительного образования — до средней заработной платы по экономике региона,
    - привлечение молодых педагогов (в том числе пособия, предоставление ипотечного кредита на льготных условиях и др.),
    - открытие новых школ с молодежными коллективами,
    - модернизацию системы дополнительного профессионального образования учителей (в том числе демонополизацию и деинституционализацию);
  - нормативное закрепление стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей, ориентированных на новые образовательные результаты;
  - разработка программы модернизации системы пенсионного обеспечения педагогических работников;
  - включение годовой интернатуры в программы подготовки педагогов;



- интенсивная переподготовка директоров школ и руководителей муниципальных систем образования, направленная на разработку и реализацию программ развития и улучшения результатов;
- введение квалификационного экзамена для выпускников педагогических вузов и специалистов, не имеющих педагогического образования, принимаемых на работу в образовательные учреждения.

**5. Обеспечение нового качества образовательных результатов в соответствии с технологическими, социально-экономическими и культурными изменениями:**

- разработка вместо действующего порядка одномоментного изменения ФГОС нового гибкого механизма обновления содержания образования, обеспечивающего в соответствии с изменяющимися условиями вариативность создания и использования учебных программ, контрольно-измерительных материалов, учебников и учебных пособий;
- приоритетное развитие содержания образования и технологий оценки качества образования в предметных областях «Математика», «Технология» и «Общественные науки», направленное на достижение нового качества образовательных результатов;
- поддержка распространения профильного обучения с приоритетным развитием подготовки школьников в сфере современных технологий;
- поддержка проектов формирования новой технологической среды в системе образования («цифровая школа», web 3.0, электронные гипертекстовые учебники), в том числе подключение школ к беспроводному скоростному Интернету, оплата трафика.

**6. Повышение эффективности организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов через усиление субъектности низовых уровней, повышение прозрачности, государственно-частное партнерство:**

- обеспечение расходных обязательств муниципалитетов по реализации полномочий по финансированию услуг дошкольного и дополнительного образования (в том числе за счет межбюджетного перераспределения);
- совершенствование механизма, обеспечивающего финансовую прозрачность образовательных организаций;
- закрепление возможности формирования государственных (муниципальных) заданий на оказание образовательных услуг неподведомственным учреждениям;
- законодательное закрепление требований к сведениям и документам, размещаемым в Интернете органами, осуществляющими управление в сфере образования, службами по контролю и надзору в сфере образования;



- поддержка общественно-профессиональной аттестации образовательных программ и закрепление механизмов их учета при проведении процедур государственной аккредитации образовательных учреждений;
  - развитие института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями;
  - пересмотр санитарных норм и правил с целью создания условий для развития новых образовательных технологий;
  - введение электронного документооборота образовательных учреждений с одновременной отменой отчетности на бумажных носителях.
- 7. Обеспечение высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок молодого поколения через опережающее развитие сферы внешкольного образования и социализации:**
- введение системы индивидуальных сертификатов (ваучеров) на услуги дополнительного образования для детей из семей с низким социально-экономическим статусом;
  - внедрение механизмов конкурсного финансирования программ дополнительного образования, летнего отдыха и оздоровления детей и молодежи;
  - поддержка региональных программ модернизации инфраструктуры внешкольного образования, социализации, отдыха и оздоровления детей и молодежи;
  - поддержка проектов развития муниципальной социальной инфраструктуры и культурной среды для детей и молодежи (эксплораториумы, детские городки, игровые площадки, социальные сети и т. д.), в том числе межведомственных;
  - поддержка комплексных медийно-социальных проектов (ТВ, Интернет, игровое, документальное и анимационное кино и т. д.), направленных на формирование социальных компетенций и гражданских установок учащихся, получение опыта позитивного социального действия;
  - развитие социальных навигаторов (информационно-консультационных сервисов для семей и детей, обеспечивающих ориентацию в ресурсах сферы внешкольного образования, в том числе в Интернете) и практик тьюторства/коучинга, направленных на поддержку индивидов в использовании данных ресурсов для самореализации;
  - развитие системы участия детей на разных уровнях в принятии решений по вопросам, затрагивающим их интересы (включая развитие территории), поддержка практик социального проектирования.