

Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

Т. Л. Клячко

# Образование в России: основные проблемы и возможные решения



Издательский дом «Дело»  
Москва · 2013

УДК 37  
ББК 74  
К47

**Клячко, Т. Л.**

К47 Образование в России: основные проблемы и возможные решения / Т. Л. Клячко. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. — 48 с. — (Научные доклады : образование).  
ISBN 978-5-7749-0758-8

ISBN 978-5-7749-0758-8

УДК 37

ББК 74

© ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2013

## **РОЛЬ ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

Система образования входит в число важнейших подсистем общества, обеспечивающих сохранение и накопление человеческого капитала. В силу того что человеческий капитал оказывает все большее воздействие на конкурентоспособность страны, роль образования в современном обществе неуклонно возрастает (равно как и проблемы, связанные с его развитием). Можно говорить о том, что уже в ближайшее время конкурентоспособность стран на мировой арене будет в первую очередь определяться конкурентоспособностью их систем образования.

В 2011 г.<sup>1</sup> Россия по индексу человеческого развития (ИЧР), рассчитываемому *UNDP*, заняла 66-е место среди 187 стран, войдя в группу стран с высоким уровнем человеческого потенциала. При этом по совокупному индексу образования

<sup>1</sup> Последний год расчета данного индекса; для 2012 г. еще не рассчитывался. См.: Доклад о человеческом развитии. ПРООН, 2012.

она оказалась на 41-м месте, по здравоохранению — на 122-м. Другими словами, в мировой «табели о рангах» положение России по образованию находится на достаточно высоком месте (выше странового), сохраняя серьезный потенциал роста.

## **ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Если рассматривать проблемы российской системы образования с точки зрения сохранения и накопления человеческого капитала, то наиболее проблемными являются дошкольное образование и высшее образование.

## **СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ**

*А. Дошкольное образование.* Основная проблема в дошкольном образовании состоит в том, что оно не обеспечивает выравнивания стартовых возможностей детей перед входом в систему общего (обязательного школьного) образования, не элиминирует различия в культурном и социальном капитале семей, что очень важно с точки зрения дальнейшей успешности нового поколения.

Это обусловлено недостаточным вниманием общества к данному сегменту сферы образования. Общество остро реагирует на нехватку мест в детских садах, а не на тот конечный результат, который это образование должно обеспечивать (табл. 1).

Дошкольный уровень образования до сих пор рассматривается, прежде всего, как система социального призрания (дети под присмотром и накормлены), а не как система, определяющая эффективность дальнейших образовательных траекторий<sup>1</sup>. Между тем многочисленные зарубежные и отечественные исследования показывают, что вложения в дошкольное образование и раннее развитие детей

<sup>1</sup> Средний класс серьезно относится к выбору детского сада для своих детей, понимая, что это начало не только образовательной, но — во многом — и карьерной траектории. Вместе с тем выбор и у него, особенно в средних и малых городах, невелик.

ТАБЛИЦА 1. ДОШКОЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ

Годы	Число дошкольных образовательных учреждений — всего, тыс.			Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях — всего, тыс. чел.*			В том числе			Численность детей в дошкольных образовательных учреждениях, чел.		
	в городах и поселках городского типа			в городах и поселках городского типа			в городах и поселках городского типа			в сельской местности		
	в городах и поселках городского типа	в сельской местности	всего	в городах и поселках городского типа	в сельской местности	всего	в городах и поселках городского типа	в сельской местности	всего	в городах и поселках городского типа	в сельской местности	всего
1990	87,9	47,3	40,6	9009,5	6860,5	2149,0	108	113	94			
1995	68,6	37,1	31,5	5583,6	4552,5	1231,1	83	89	68			
2000	51,3	28,6	22,7	4263,0	3408,5	854,5	81	88	62			
2005	46,5	26,4	20,1	4550,4	3611,0	919,4	95	102	75			
2006	46,2	26,4	19,8	4713,2	3752,8	960,4	99	106	79			
2007	45,7	26,6	19,1	4906,3	3905,6	1000,7	105	112	84			
2008	45,6	26,8	18,8	5105,4	4067,5	1037,9	105	111	86			
2009	45,3	26,8	18,5	5228,2	4158,1	1070,2	106	112	88			
2010	45,1	26,7	18,4	5388,0	4280,6	1107,3	107	113	90			

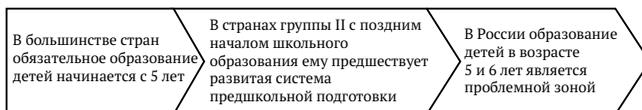
\* На начало 2011 г. 2145 тыс. детей нуждались в устройстве в дошкольные образовательные учреждения; на начало 2012 г. эта потребность практически не изменилась.

Источник: Росстат, данные на 21 марта 2012 г.

[http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/obraz/d-obr1.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/obraz/d-obr1.htm)

- 1 группа стран — подушевой ВВП свыше 28 тыс. долл. по ППС
- 2 группа стран — подушевой ВВП от 11 до 28 тыс. долл. по ППС
- 3 группа стран — подушевой ВВП до 11 тыс. долл. по ППС

	Начальный возраст, в котором более 90% детей учится	Число лет, в течение которых в школе учится более 90% детей
Группа I	5 (предшкола с 4)	13–14
Группа II	6	12
<b>Россия</b>	<b>7</b>	<b>11</b>
Группа III	7	9



**Рис. 1.** Индикаторы «всеобщности» образования

Примечание. Россия по подушевому ВВП принадлежит к группе 2. Источник: Российское образование в контексте международных индикаторов. Аналитический доклад. М.: Сентябрь, 2009.

(от 0 до 3 лет) наиболее эффективны с точки зрения будущей позитивной социализации детей<sup>1</sup>.

Охват детей ДОУ составляет в настоящее время 71,5%, он резко вырос за последние годы. Вместе с тем не охвачены ДОУ более 25% детей 5–6 лет из малообеспеченных семей, что закладывает основу для их отставания от сверстников в школьном образовании. Программа 2004 года по развитию предшколы, которая должна была решить указанный вопрос, так и не была выполнена.

В развитых странах дети 4–5 лет уже полностью охвачены предшкольным или школьным образованием. Этот переход произошел более 30 лет назад. Именно задача преумножения человеческого капитала заставляет ведущие страны идти на указанные меры (рис. 1).

<sup>1</sup> См., напр.: Психология детей дошкольного возраста / под ред. А. В. Запорожца, Д. Б. Эльконина. М., 1964; Эльконин Б. Д. Педагогика развития: условия целеполагания и результативности // Педагогика развития: становление компетентности и результаты образования. Красноярск, 2004.

К сожалению, даже стопроцентный охват детей дошкольным образованием проблему сохранения потенциала человеческого развития не решает, так как дети ходят в детские сады или предшколу, как правило, по месту жительства, поэтому дети из семей с низким культурным и (или) социальным капиталом попадают в среду таких же детей, а дети с высокими показателями — в свою. В связи с этим при некотором смягчении значительное неравенство стартовых возможностей на пороге школы, тем не менее, сохраняется. В России в настоящее время больше внимания уделяется первой проблеме — достижению 100% охвата, а вторая еще даже не находится в поле зрения общественного внимания<sup>1</sup>.

Финансирование дошкольного образования последние годы характеризуется показателями, указанными в табл. 2.

Таблица 2. Бюджетные расходы на дошкольное образование детей в 2004–2011 годах

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Дошкольное образование (ДО), млрд руб.	91,7	113	145,3	189,7	254,5	287,5	327,5	394,7
Доля расходов на ДО в консолидированном бюджете на образование, %	15,5	14,1	14,0	14,1	15,3	16,1	16,9	17,7
Доля расходов на ДО в ВВП, %	0,54	0,52	0,54	0,57	0,61	0,74	0,76	0,72
Темпы роста бюджетных расходов на ДО, %	—	123,2	128,6	130,6	134,2	113,0	113,9	120,5

Источник: Рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата.

<sup>1</sup> Про школы в неблагоприятной ситуации уже стали говорить, а про дошкольные образовательные учреждения в этом контексте речь пока не идет.

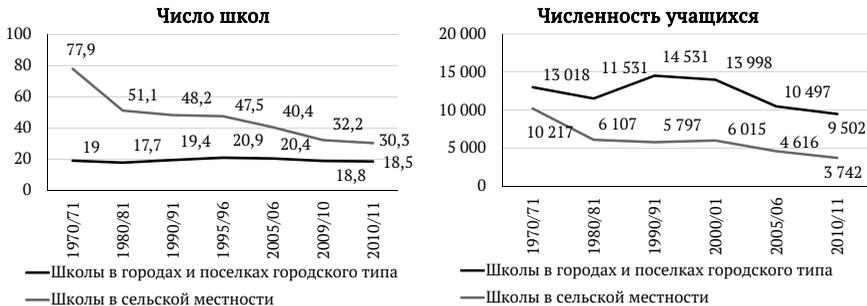
Доля бюджетных расходов на дошкольное образование в ВВП выросла за рассматриваемый период практически на треть. Правда, основной рост данного показателя приходится на 2009 г., когда ВВП России значительно снизился, но в 2010 и 2011 гг. бюджетные расходы на дошкольные образовательные учреждения продолжали расти, что позволило стабилизировать их долю в ВВП на уровне выше 0,7%. При этом заработная плата работников ДОУ оставалась самой низкой в системе образования (табл. 3).

ТАБЛИЦА 3. СРЕДНЕМЕСЯЧНАЯ НАЧИСЛЕННАЯ ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА РАБОТНИКОВ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ В 2010 ГОДУ (РУБ.)

	Всего по экономике	Образование — всего	Дошкольное образование (предшествующее начальному общему образованию)	Зарплата в образовании к средней по экономике	Зарплата в ДО к средней по экономике
Российская Федерация	21 144	13 363	9948	63,2%	47,0%
Центральный федеральный округ	26 459	17 527	14 273	66,2%	53,9%
Северо-Западный федеральный округ	24 056	15 574	11 140	64,7%	46,3%
Южный федеральный округ	15 343	10 630	7110	69,3%	46,3%
Северо-Кавказский федеральный округ	12 097	8372	6131	69,2%	50,7%
Уральский федеральный округ	25 349	14 658	10 689	57,8%	42,2%
Сибирский федеральный округ	18 744	12 011	8271	64,1%	44,1%
Дальневосточный федеральный округ	26 445	16 363	11 351	61,9%	42,9%

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Данная ситуация является крайне неблагоприятной, поскольку воспитатели, которые во многом являются аутсай-



**Рис. 2.** Число общеобразовательных школ (тыс.) и численность учащихся в них (тыс. чел.)

Источник: Российский статистический ежегодник – 2011. Образование: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_13/Iss.exe/Stg/d2/07-10.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/Iss.exe/Stg/d2/07-10.htm), [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_13/Iss.exe/Stg/d2/07-11.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_13/Iss.exe/Stg/d2/07-11.htm)

дерами (в экономическом плане)<sup>1</sup>, закладывают основы развития будущих поколений, что ведет в конечном итоге либо к снижению, определенной растрате человеческого капитала нации, либо требует создания мощных компенсирующих механизмов указанных потерь на последующих этапах формального и неформального образования. А поскольку на следующих уровнях российской системы образования в настоящее время нарастают «свои» неблагоприятные тенденции, то неблагополучие на уровне дошкольного образования и воспитания не только не компенсируется, но нередко усугубляется.

**Б. Общее образование.** По Конституции Российской Федерации (ст. 43)<sup>2</sup> общее (школьное) образование является обязательным, общедоступным и бесплатным (для потребителя).

<sup>1</sup> Некоторое выравнивание их доходов относительно средней заработной платы в регионе за счет неформальных платежей и подарков родителей не может считаться нормальной практикой, хотя и позволяет удерживать воспитателей, особенно предпенсионного и пенсионного возрастов, в детских садах.

<sup>2</sup> Точнее, общедоступным и бесплатным, по Конституции РФ, является основное общее образование, т. е. 1–9 классы. Но закон «О всеобщем среднем образовании» сделал все школьное образование общедоступным и бесплатным.

Начиная с 2000/2001 учебного года, в России идет крупномасштабная реструктуризация школьной сети. Вместе с тем на рис. 2 хорошо видно, что если взять 40-летний временной период (1970/1971–2010/2011 учебные годы), то на всем его протяжении число городских школ в Российской Федерации остается практически стабильным, а число сельских школ за рассматриваемый период сократилось почти в 2,6 раза. При этом численность учащихся в городских школах на протяжении 40 лет как росла, так и сокращалась, а численность учащихся в сельских школах резко снизилась в 1970–1980 гг., затем 20 лет была практически стабильной и вновь стала падать после 2000 г.

Считается, что доступность школьного образования повсеместно обеспечивается. На деле это не так. Во-первых, по данным Минобрнауки России в настоящее время 6000 здоровых детей школьного возраста не посещают школу, по данным экспертов, эта цифра значительно выше<sup>1</sup>. Во-вторых, не обеспечивается равенство доступа к качественному образованию (уже только наличие до сих пор вторых и даже третьих смен, несмотря на резкое сжатие школьного контингента, показывает различия в условиях получения образования и, в принципе, в его качестве). В-третьих, существуют достаточно серьезные различия по финансированию общего образования по регионам Российской Федерации и муниципалитетам. Официально с учетом бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации указанные различия составляют 2,7 раза, но фактически могут различаться значительно сильнее, в том числе в пределах одного региона.

Введение в значительной части субъектов Российской Федерации нормативного подушевого финансирования (НПФ) этой проблемы не решило, поскольку есть большие различия между муниципалитетами по присутствию в них городских и сельских школ, а также по социально-экономическо-

<sup>1</sup> См.: Образование в Российской Федерации 2012: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2012; *Арефьев А. Л.* Беспризорные дети России: <http://gospil.ru/pdf2/006.AREFIEV.pdf>; Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации». М., 2001 и др.

му положению регионов и муниципалитетов. По нормативу бюджетные средства выделяются муниципалитетам (по числу проживающих в них школьников), но муниципалитет стремится перераспределить полученные деньги с учетом всего многообразия факторов (социальной ситуации, в том числе уровня безработицы, необходимости поддерживать сильные школы, чтобы «прилично» выглядеть в соревнованиях муниципалитетов, поддержки собственно элитных школ и т. п.).

Как показывает международный опыт, в частности опыт Великобритании, введение нормативного подушевого финансирования (образовательных ваучеров) приводит к тому, что состоятельные семьи уезжают из мест со средними по качеству школами туда, где школы лучше, в результате происходит резкая дифференциация территорий по доступу к хорошему (качественному) образованию.

В результате в системе возникают «образовательные гетто» — школы с высокой концентрацией детей из малообеспеченных и низко (иначе) культурных семей, при этом качество получаемого ими образования становится тормозом как для развития самих детей (надо приложить немалые усилия для того, чтобы вырваться из «гетто»), так и для целых регионов.

В России, как отмечается в Стратегии 2020, также «усиливается разрыв между школами по уровню качества образования, а значит, растет неравенство в доступе к качественному образованию. По результатам исследований все более четко выделяется сегмент школ (от 4–5 до 25% в зависимости от региона), где концентрируются учащиеся из групп риска: выходцы из неблагополучных семей и семей с низким достатком; показывающие крайне низкие образовательные результаты; слабо владеющие русским языком. Происходит маргинализация таких школ и их учеников»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика». Глава 11. Новая школа: [http://2020strategy.ru/documents/32710\\_234.html](http://2020strategy.ru/documents/32710_234.html)

Опыт как Великобритании, так и других стран, включая Россию, показывает, что применение экономических методов в системе образования может оказывать весьма сильное воздействие на ее развитие, и не всегда положительное.

Управленчески простой и прозрачный принцип распределения бюджетных средств («деньги следуют за учеником») оказывается не в состоянии «справиться» с многообразием социально-культурных и экономических ситуаций, в которых он применяется. Метод нормативного подушевого финансирования, как представляется, целесообразно использовать как один из важнейших индикаторов в системе управления образованием, показывающих, что в одной школе образуется избыток финансирования (по отношению к нормативной потребности), а в другой — его нехватка для каждодневного функционирования, что ведет к резкому ухудшению условий получения образования. В обоих случаях должны приниматься управленческие решения, поскольку рост числа учащихся в одной из школ может оказаться столь же непродуктивным для ее развития, как и сокращение этого числа в другой: и в первой и во второй школах по-разному, но будет страдать качество образования.

При увеличении численности учащихся должны расти учительские коллективы, что таит в себе значительные риски, в силу того что творческие (профессиональные) коллективы (к ним можно отнести и учительские) не тиражируются (или плохо тиражируются). Вместе с тем наличие относительно больших объемов финансовых средств будет маскировать (скрывать) нарастание негативных явлений, снижение эффективности использования ресурсов. Более того, во многих регионах введение НПФ спровоцировало кампании по укрупнению школ, в частности в Москве. Между тем соединение сильной и слабой школ далеко не всегда приводит к ожидаемому улучшению ситуации и повышению качества образования: как ни парадоксально, но слабые школы обладают значительно более сильной корпоративной культурой<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> См.: Ушаков К.М. Управление школой: кризис в период реформ. М: Сентябрь, 2011.

поэтому интеграция указанных образовательных учреждений может привести к снижению показателей деятельности при общем увеличении бюджетного финансирования.

Следует отметить, что знаменитый ФЗ-83 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», борьба с которым шла и идет исключительно с позиций роста платности образовательных услуг (хотя он к этому имеет косвенное отношение), серьезно противоречит сложившейся практике нормативного подушевого финансирования. И это несмотря на то, что указанный закон делает обязательным переход на финансовое обеспечение деятельности бюджетных и автономных учреждений на основе нормативных затрат в расчете на одного потребителя государственной услуги.

Дело в том, что ФЗ-83 предполагает, что «деньги следуют за государственным заданием», а не за учащимся, как это предполагают принципы нормативного подушевого финансирования, когда бюджетные средства в образовательное учреждение «приносит» тот, кто хочет в нем учиться. Правда, в настоящее время произошла фактическая подстройка норм закона под практику: под государственным заданием школе решено понимать численность учащихся, записавшихся в ее первый класс и уже в ней обучающихся (точнее, государственное задание школе будет устанавливаться по численности учащихся прошлого года с небольшой корректировкой, а затем уточняться по факту произошедших изменений).

В этих условиях, скорее всего, произойдет постепенный переход к установлению государственного задания школе ее учредителем (органом, исполняющим его функции) со ссылкой на выявленные тенденции поведения населения (семей, имеющих детей соответствующего возраста). При этом возможна реализация мер, существенно ограничивающих выбор родителями школы, как это сделано в Москве, где введена электронная запись детей в школы, но выбрать можно только из двух ближайших к месту жительства ребенка (и только тогда, когда все желающие, проживающие вблизи хорошей школы, запишут в нее своих детей, смогут в порядке «живой

очереди» записывать в нее и тех детей, которые проживают в других местах)<sup>1</sup>.

Формально проблема решена, фактически идет закрепление школьного контингента по месту жительства. Дети окраин будут учиться с детьми окраин, а дети центра с детьми центра — по сути, начинается (или активно закрепляется) сегрегация школ и детей. Выравнивания на уровне школы возможностей детей по дальнейшему обучению не происходит. Образование все больше перестает играть роль активного «перемешивателя» детей из разных социальных слоев, создающего ресурсы социальной мобильности для учащихся из малообеспеченных семей.

Это проблема далеко не только России, но от этого она не становится менее острой. Образование перестает быть механизмом преодоления социальных барьеров, а становится одним из них. При этом вопрос о том, сколько человеческого капитала недополучает общество, даже не возникает, ведь формально дети получают бесплатное и общедоступное образование.

Таким образом, инструменты (механизмы) бюджетного финансирования не могут заменить политики в сфере образования, особенно когда речь идет о цели (ях) развития общего образования, его содержания и *качестве*.

Второй финансовый инструмент, который в настоящее время стал активно внедряться в систему образования (более широко — в бюджетную сферу), это новая система оплаты труда (НСОТ). В оплату труда учительского коллектива вводится стимулирующий механизм. Все учителя получают 70% оклада за количество труда, а 30% перераспределяется с учетом его качества.

В замкнутых небольших коллективах, каким является школа, это мгновенно приводит к расколу, конфликтным ситуациям и, что вполне вероятно, к снижению качества обуче-

<sup>1</sup> Переход к описанной процедуре записи в первый класс школы был введен после того, как родители московских первоклассников несколько ночей в 2010 г. жгли костры, чтобы записать своих детей в хорошие государственные (бесплатные) школы.

ния. До экономического кризиса риски данного механизма во многом нивелировались ростом учительских зарплат. Однако и тогда пришлось закрывать величины заработной платы каждого учителя от его коллег, что немедленно привело к серьезным проблемам: подозрениям в нечестности или предвзятости руководства школ, а также резко снизило стимулирующие эффекты. При стабилизации бюджетного финансирования в системе общего образования учителя, которые потеряют в заработной плате, вряд ли будут лучше учить детей.

Стратегия 2020 бьет тревогу по поводу ситуации с учительскими кадрами, при этом сделанные выводы крайне серьезны: «Падает качество педагогического корпуса. Доля учителей пенсионного возраста за 2002–2010 гг. выросла с 11 до 18%. Поскольку уровень пенсий крайне низок, педагоги стремятся работать в школе до „последнего дня“. Механическое повышение уровня оплаты труда только дополнительно подстегнет эту тенденцию. В результате доля педагогов младше 30 лет составляет всего 13%, значительная часть молодых учителей не закрепляются в системе образования. При этом даже эти молодые учителя рекрутируются через двойной негативный отбор (педагогические вузы привлекают в целом слабых абитуриентов, и лишь самые слабые из них идут работать в школу)»<sup>1</sup>.

Можно, конечно, указать на некоторое преувеличение: возраст выхода учителей на пенсию в России низкий, поэтому в увеличении доли учителей пенсионного возраста особой проблемы пока нет, но, тем не менее, есть проблема омоложения учительского корпуса и нарастания опасности «кадрового обрыва», когда численность учащихся начнет расти, а учителей — начнет резко сокращаться. В настоящее же время учительской молодежи просто некуда приходить, в школах практически отсутствуют вакансии, а через

<sup>1</sup> См.: Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика». Глава 11. Новая школа: [http://2020strategy.ru/documents/32710\\_234.html](http://2020strategy.ru/documents/32710_234.html)

7–10 лет школа может остаться без кадров: компенсировать «естественную убыль» будет крайне сложно. При этом механическое повышение заработной платы, как считают авторы Стратегии 2020, скорее законсервирует неблагоприятную ситуацию, нежели позволит ее решить.

Между тем сегодня курс взят именно на механическое повышение заработной платы, поскольку установлено, что она должна равняться средней по экономике соответствующего региона. Да, предполагается, что внутри системы общего образования будет происходить дифференциация по количеству и качеству педагогического труда, однако на деле это приведет лишь к закреплению всех тех негативных тенденций, которые уже сложились: рост заработной платы «зрелых» учителей, ее низкий уровень у молодых специалистов, неверие в них родителей, потеря стимулов — моральных и материальных — к работе в школе, еще большее ухудшение возрастной структуры кадров.

В период работы над новым законом «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> очень часто звучало предложение установить, что средней заработной плате по экономике соответствующего региона должна равняться не средняя заработная плата учителя, а его зарплата на ставку (18 час. в неделю). Аргументы были весьма простые. Сегодня учитель может получить среднюю заработную плату по экономике региона, только работая на 1,5 или 2 ставки, что мешает его профессиональному росту, а следовательно, негативно отражается на качестве образования<sup>2</sup>.

Это предложение постоянно всплывает при обсуждении как указанного закона, так и других мер по реформированию школьного образования. Однако никто из предлагающих не задумывается о последствиях принятия данного решения. А вопросов оно порождает очень много. Остановимся лишь на самых очевидных.

<sup>1</sup> Закон принят Государственной думой в третьем чтении 21 декабря 2012 г. и утвержден Советом Федерации 26 декабря 2012 г.

<sup>2</sup> См.: Стенограмма заседания Открытого правительства от 25 июля 2012 г., посвященного проблемам образования.

Если средняя заработная плата на учительскую ставку составит среднюю по экономике региона, то будет ли это означать, что учителю будет запрещено работать на 1,5 или 2 ставки? При этом в учительских контрактах (которые придется ввести), видимо, должно оговариваться, что столько-то часов в неделю учитель должен повышать свой учительский уровень. После этого возникнет вопрос о проверке выполнения данного требования.

Если работа на 1,5 или 2 ставки будет запрещена, то школе потребуется резко увеличить численность учителей. Проблема омоложения школьного учительства станет решаться ускоренными темпами, но одновременно, портя благостную картину, встанет вопрос о числе учеников, приходящихся на одного учителя. В России этот показатель никак не дотянет до требуемых 13–15 учащихся на одного учителя (в настоящее время достигли 12,4:1, что значительно лучше предшествующих лет, когда он был ниже 10:1). Бюджетные расходы на общее образование должны будут резко возрасти или, чтобы этого не допустить, начнется повышение числа часов, приходящихся на одну ставку. В этом случае учительский корпус почувствует себя обманутым со всеми вытекающими отсюда последствиями. Так что проблематика «эффективного контракта», о которой речь идет все последние годы, отнюдь не столь проста в реализации, как кажется.

Объемы бюджетного финансирования в системе общего образования представлены в табл. 4.

Доля бюджетных расходов на общее образование в ВВП увеличивалась вплоть до 2009 г., а с 2010 г. стала снижаться. Между тем указанная доля значительно ниже, чем в странах ОЭСР (в среднем 2,4% ВВП<sup>1</sup>).

В 2010 г. заработная плата учителей в разрезе федеральных округов была такой, как указано в табл. 5.

В 2012 г. величина заработной платы по субъектам Российской Федерации представлена в Приложении.

Россия гордится тем, что, по в международных исследованиях *PIRLS* и *TIMSS*, она в последние годы улучшила свои

<sup>1</sup> Education at a Glance. OECD, 2011.

ТАБЛИЦА 4. БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ НА ОБЩЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ В 2004–2011 ГОДАХ

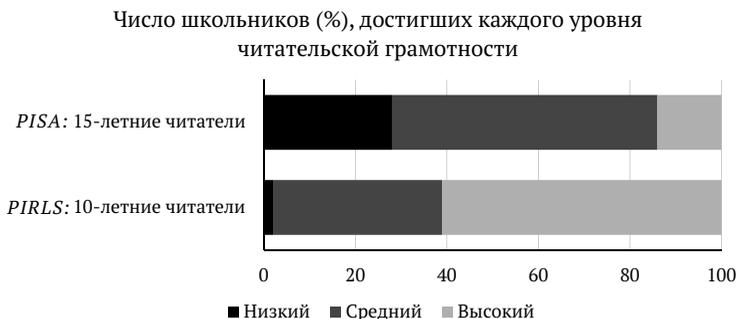
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Общее образование (ОО), млрд руб.	298,1	356	475,9	599	757,1	795,7	843,4	989,7
Доля расходов на ОО в консолидированном бюджете на образование, %	50,2	44,4	45,9	44,6	44,3	44,6	43,6	44,3
Доля расходов на ОО в ВВП, %	1,75	1,65	1,77	1,80	1,78	2,04	1,97	1,81
Темпы роста бюджетных расходов на ОО, %	—	119,4	133,7	125,9	123,1	108,0	106,0	117,3

Источник: Рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата.

ТАБЛИЦА 5. СРЕДНЕМЕСЯЧНАЯ НАЧИСЛЕННАЯ ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА РАБОТНИКОВ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ В 2010 ГОДУ (РУБ.)

	Всего по экономике	Образование – всего	Начальное образование	Основное общее и среднее (полное) общее образование	Зарплата в образовании к средней по экономике	Зарплата в начальной общем образовании к средней по экономике	Зарплата в среднем и начальном образовании к средней по экономике
Российская Федерация	21 144	13 363	10 089	13 029	63,2%	47,7%	61,6%
Центральный федеральный округ	26 459	17 527	10 280	17 405	66,2%	38,9%	65,8%
Северо-Западный федеральный округ	24 056	15 574	13 454	15 472	64,7%	55,9%	64,3%
Южный федеральный округ	15 343	10 630	9567	10 849	69,3%	62,4%	70,7%
Северо-Кавказский федеральный округ	12 097	8372	7963	8157	69,2%	65,8%	67,4%
Уральский федеральный округ	25 349	14 658	14 081	15 468	57,8%	55,5%	61,0%
Сибирский федеральный округ	18 744	12 011	9678	11 587	64,1%	51,6%	61,8%
Дальневосточный федеральный округ	26 445	16 363	14 731	16 800	61,9%	55,7%	63,5%

Источник: Рассчитано по данным Росстата.



**Рис. 3** СРАВНЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ РОССИЙСКИХ ШКОЛЬНИКОВ НА *PIRLS* И *PISA* В 2009 ГОДУ.

Источник: Ковалева Г. С., Кузнецова М. И., Цукерман Г. А.

Победа в *PIRLS* и поражение в *PISA*: динамика читательской грамотности в основной школе. Доклад на семинаре НИУ ВШЭ 28 февраля 2010 г.

результаты: по привитию навыков чтения и математики российские школьники в *начальной школе* обгоняют своих сверстников за рубежом. А вот к концу основной школы (15 лет) эти преимущества утрачиваются, что постоянно и фиксирует исследование *PISA* (рис. 3).

Главное, что показывает исследование *PISA*: российские школьники не умеют конвертировать теоретические знания в прикладные (в практические навыки). Представляется, что и успехи в начальной школе иллюзия: за рубежом школы работают по восходящей (в младших классах не столь важны предметные знания, сколько процессы социализации, умение коммуницировать, работать в команде, искать информацию и т. п.), а российские школы по нисходящей — предметный потенциал растрачивается в основной школе, а процесс социализации проходит неэффективно, что и выявляет *PISA*.

Введение в 9-м классе государственной итоговой аттестации (ГИА) породило новые процессы в системе общего образования. Основная школа, которая на протяжении последних лет практически не осознавала цели своей деятельности (чему и как учить, и в силу этого в течение пяти лет с 5-го по 9-й класс во многом растрачивается потенциал, полученный школьниками в начальной школе, что очень четко

и фиксируется много лет подряд результатами *PISA*), вдруг ее обрела.

Теперь школе стало важно демонстрировать хорошие результаты на ГИА — это поднимает ее рейтинг, и она может рассчитывать на получение сильных учеников в 10-м классе и, следовательно, через год сможет продемонстрировать высокие результаты на ЕГЭ. Но введение ГИА сразу же привело к возникновению нового барьера в системе школьного образования: в настоящее время более 67% семей московских учащихся 9-х классов платят репетиторам (в разных их формах) за подготовку к этому экзамену<sup>1</sup>. Появление ГИА сразу же показало родителям и обществу, что у школы существуют большие внутренние проблемы (ЕГЭ воспринимается совершенно по-другому, поскольку он сдается на переходе из одной системы в другую, хотя и здесь сейчас острие недовольства все более обращается на школу, а не на вуз).

После основной школы в систему начального профессионального образования отсеивается слабо социализированный контингент, что затем порождает острые проблемы с подготовкой рабочих кадров (система НПО скорее компенсирует или пытается исправить то, что не сделала школа в плане социализации определенного контингента, а не дать профессию, тем более что не совсем ясно, какие профессии востребованы рынком труда, с одной стороны, и востребованы ли они в соединении с конкретными носителями — подростками 17–18 лет, с другой).

Старшая школа практически целиком работает на поступление ее выпускников в вузы (поступление в учреждения СПО — это снижение эффективности)<sup>2</sup>. Другими словами, разделение на тех, кто пойдет в вуз или не пойдет в него,

<sup>1</sup> Данные исследования московских школ, проведенного Институтом гуманитарного развития мегаполиса в октябре 2012 г.

<sup>2</sup> С переходом ЕГЭ в штатный режим наметилась новая тенденция: после 9-го класса часть учащихся идет учиться в учреждения СПО, а затем без сдачи ЕГЭ поступает в профильный вуз. В результате в последние годы стало расти число учреждений среднего профессионального образования, несмотря на то что среднее число студентов в них уменьшается вследствие демографических процессов

происходит по окончании основной школы: менее социализированный и более слабый контингент идет в систему НПО или СПО на базе девятилетки, более социализированный контингент переходит в старшую школу. Однако если раньше (в советское время) поступление в вуз после 10 (11)-го класса рассматривалось как критерий успешности деятельности школы (точнее, таким критерием являлась доля поступивших в вузы от общего числа выпускников)<sup>1</sup>, то теперь указанный критерий перестал работать, поскольку в вуз поступают практически все, окончившие 11 класс. Школа, с одной стороны, лишилась объективного (внешнего) критерия оценки ее деятельности, а с другой — крайне негативно воспринимает ЕГЭ в качестве такого измерителя, поскольку он исходит из иной логики: в отличие от «поступил — не поступил», ЕГЭ пытается оценить качество такого поступления<sup>2</sup> в единой для всех школ шкале (хотя пока это плохо получается). Самое сложное в новой ситуации — это понять, что школа утратила ориентиры своего развития: это уже не подготовка к жизни (что стало невозможным), не подготовка в вуз (задача решена), не создание основы для подготовки кадров (в скором будущем эту задачу, видимо, возьмет на себя бакалавриат). В целом можно констатировать, что в плане целеполагания российская школа находится в глубоком кризисе, и локальные решения по НПФ, НСОТ, ФГОС вывести ее из этого кризиса не могут. Эту задачу не решает и полномасштабное введение ЕГЭ как механизма проверки качества

(вторая причина роста числа учреждений СПО — это слияние систем НПО и СПО).

<sup>1</sup> В России в 70–80-е гг. прошлого века в среднем из 11-го класса в вузы поступало примерно 30% выпуска.

<sup>2</sup> Вообще говоря, это нормальная ситуация при переходе к всеобщему высшему образованию. Но несовершенство принятой модели ЕГЭ и недостроенность новой модели высшего образования — перехода к двухуровневому высшему образованию — делают в глазах как общества, так и школы ЕГЭ почти что красной тряпкой. Сегодня самое опасное привязать бюджетное финансирование вузов к полученным абитуриентами баллам на ЕГЭ, как это предлагает ректор НИУ ВШЭ Я. И. Кузьминов.

общего образования — вне заданной цели развития системы образования крайне сложно оценить качество обучения, поэтому оно оценивается в старой — знаниевой (когнитивной — очень узкой), предметной — парадигме.

Введение (или попытка введения) новых *стандартов школьного образования* является еще одним подтверждением этого вывода.

В настоящее время действует только стандарт начальной школы. Результаты, которые он задает, обществу понятны — научить детей читать, писать и считать. Поэтому в сущность самих стандартов оно не вникает. При этом результаты обучения слабо связаны с условиями получения начального образования, а последние практически никак не увязаны с бюджетным финансированием школы. Это во многом объясняет, почему российская начальная школа выполняет свою сложнейшую задачу, несмотря на низкую заработную плату учителей. Результаты *PIRLS* (чтение) и *TIMSS* (математика) это хорошо подтверждают, что вызывает искреннее изумление и большую радость нашей педагогической общественности.

Стандарт основной школы разработан, но задача данного уровня (ступени) общего образования так и не прояснена (теперь, как уже говорилось, она подменена сдачей ГИА). Школа на этом уровне выступает во многом как еще один механизм призрения (присмотра) за детьми и подростками (отсюда идея школы «полного дня»).

Разработанный проект стандарта старшей школы, который подвергся жестокой критике, был немного скорректирован, что успокоило страсти, тем более что его внедрение отнесено к 2020 г. Во многом идеологически этот стандарт опирается на подходы, принятые в системах школьного образования развитых стран: развития (поощрения) у учащихся навыков выбора (можно даже сказать — навязывания выбора) и углубленного изучения немногих выбранных предметов (с остальными предметами происходит скорее «знакомство», а не изучение). Вместе с тем данный подход в развитых странах исходит из того, что возможность и необходимость выбора заложены уже на предыдущей школьной ступени (основного общего образования). Введение же выбора однократно

(как принцип, а не как последовательный процесс) вряд ли что-то существенно изменит в развитии российской школы.

В советской школе выбор долгое время был практически полностью исключен (до появления так называемых школ с углубленным изучением предметов), в российской школе выбор (вариативность программ) некоторое время был выбором школы и учителя, но никак не ученика. Точнее: родители ученика выбирали школу как комплексный обед, который для них (их ребенка) формировала в основном школа.

Забракованный проект стандарта старшей школы пытался (хотя и весьма неуклюже) предоставить возможность выбора образовательной траектории самому учащемуся из некоторого ограниченного меню. И учителя, и семьи оказались к этому не готовы (а учащиеся старших классов 16 — 17-летних юношей и девушек просто не спросили, хотят ли они выбирать или нет: ведь они «дети»). Кроме того, экономически и управленчески в российских условиях данную модель было бы крайне сложно (практически невозможно) реализовать. В результате выбор самими учащимися как делался, так и будет делаться во многом только при поступлении в вуз (это — в лучшем случае) и в самом вузе, но со значительно более высокими социальными и экономическими издержками.

*Единый государственный экзамен* фактически стал главным доказательством проводимых в России реформ в сфере образования. Сама идея — отделить выпускной и вступительный экзамены от организаций, заинтересованных в их результатах — школы и вуза, а также снизить коррупцию<sup>1</sup>, — была вполне адекватной. Но поскольку именно в этот момент обучение в высшей школе стало социальной нормой, то объективность в оценке знаний абитуриентов перестала, как ни парадоксально, быть востребованной обществом (и шко-

<sup>1</sup> В 2000 г., когда начался эксперимент по ЕГЭ, барьер перехода из школы в вуз оценивался в 0,5–1,0 млрд долл. В него входили: взятки (собственно коррупция), плата репетиторам (включая скрытую взятку под видом платы за обучение), поборы с абитуриентов за различные справки, стоимость проезда и проживания при сдаче экзаменов в вуз в другом городе и т. п.).

лами, и вузами, и семьями, и региональными образовательными властями, и педагогическим сообществом).

В 2008 г. — последнем году эксперимента по ЕГЭ — результаты сдачи единого государственного экзамена шокировали общество: доля двоек по русскому языку составила 11,2%, а по математике — 23,5%. Получалось, что в 2009 г., когда единый государственный экзамен должен был войти в штатный режим, значительная часть выпускников школ могла бы не получить аттестата зрелости (фактически не закончила школу) и не смогла бы поступить в вуз. ЕГЭ из прокламируемого символа роста доступности высшего образования мгновенно превратился в барьер на попадание в вузы.

Выход из данной ситуации был найден в резком снижении требований. Результаты ЕГЭ в 2009–2010 гг. могут быть расценены как существенное, хотя и неявное, поражение его идеи. Всего 2,1–2,76 и 3,0–3,5% двоек по русскому языку и математике у выпускников 2009 г. и 2010 г., соответственно, — это свидетельство не улучшения ситуации в школьном образовании, а значительного снижения требований к экзаменуемым, особенно если сравнить эти цифры с динамикой доли тех, кто получил двойки по ЕГЭ (по традиционной пятибалльной шкале) по указанным предметам в 2006–2008 гг. (табл. 6).

Таблица 6. Доля выпускников школ, получивших по обязательным предметам ЕГЭ 2 балла по пятибалльной шкале в 2006–2010 годах, %

Предмет	«2» (по пятибалльной шкале)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Русский язык	7,91	8,81	11,21	2,76	2,1
Математика	19,99	21,14	23,48	3,04	3,5

Источник: Официальный информационный портал единого государственного экзамена: [http://www3.ege.edu.ru/cotent/view/867/273/stat\\_ege\\_2010\\_itog.zip](http://www3.ege.edu.ru/cotent/view/867/273/stat_ege_2010_itog.zip)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Следует отметить, что на 2011 г. подобные данные отсутствуют.

Вместе с тем нельзя огульно отрицать ЕГЭ. Это механизм аттестации выпускников школ, который технологически отвечает современной стадии развития в Российской Федерации высшего образования — переходу к массовой высшей школе, когда почти 80% возрастной когорты поступает в вузы. Однако этот механизм необходимо совершенствовать для того, чтобы общество избавилось от недоверия к нему. При этом нельзя не учитывать, что школы должны получить новый критерий успешности их деятельности.

Идея перехода школы на 12-летнее обучение, которая была популярна в начале 2000-х гг., особенно когда Россия вошла в Болонский процесс, в настоящее время забыта. Она непопулярна в обществе, так как школа в целом все чаще рассматривается как неэффективное заведение, продлять пребывание в которой еще на один год нежелательно.

Между тем становление современной (инновационной) экономики требует выхода на рынок труда хорошо социализированного ответственного человека. Если учитывать данное обстоятельство, то становится совершенно понятно, что выход на рынок труда молодых людей в 15–17 лет, с точки зрения современной экономики, нецелесообразен.

А раз это нецелесообразно, то система начального профессионального образования фактически устраняется из системы профессионального образования, и на ее устранение все последние годы «работают» и сама система образования, и экономика, методично убирая из своего состава НПО, которое не пользуется престижем ни у работодателей, ни у семей.

Учебные заведения НПО в настоящее время практически превратились в социальные сейфы для подростков из малообеспеченных семей, с которыми неэффективно сработала система дошкольного образования (если они в нее попадали) и не смогла справиться школа.

Изменение функций дошкольных учреждений и переход на 12-летнее школьное образование должны изменить это положение. Профессиональное образование, как представляется, должно начинаться не ранее 18–19 лет, когда молодые люди

смогут значительно более трезво оценивать свои стремления и возможности<sup>1</sup>.

Можно согласиться с выводами авторов Стратегии 2020, что «обостряется противоречие между стратегией модернизации школы “сверху”, с одной стороны, и растущим многообразием местных условий и потребностей, на которые должна отвечать школа. Реформы “сверху” не оставляют места для реальных инициатив “снизу”, ограничивают возможности для принятия эффективных и ответственных решений в регионах, муниципалитетах, образовательных учреждениях. В результате усиливается отчуждение учителей и родителей от процессов модернизации образования, проводимые реформы зачастую носят имитационный характер. Граждане имеют крайне ограниченные возможности влиять на происходящее в школах — и как родители, и как избиратели. Это вступает в противоречие с возможностями и потребностями образованных родителей, которые составляют большинство»<sup>2</sup>.

В. *Начальное профессиональное образование*. В 2011 г. доля выпускников учебных заведений НПО и СПО в общей численности выпускников учреждений НПО, СПО и ВПО составила 42,2%. Вместе с тем только около 25% из окончивших учебные заведения НПО выходят на рынок труда<sup>3</sup> сразу после окончания учебного заведения. В основном это выпускники, освоившие профессии, относящиеся к торговле и сфере услуг (продавцы, товароведы, официанты, повара и т. п.).

<sup>1</sup> Заметим, что переход на преимущественно двухуровневую систему высшего образования в развитых и во многих развивающихся странах в значительной мере объясняется теми же факторами: стремлением отодвинуть выбор с тем, чтобы студент мог более полно оценить свои предпочтения и возможности, с одной стороны, и быстрой сменой требований рынка труда — с другой.

<sup>2</sup> См.: Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. «Стратегия 2020: Новая модель роста — новая социальная политика». Глава 11. Новая школа: [http://2020strategy.ru/documents/32710\\_234.html](http://2020strategy.ru/documents/32710_234.html)

<sup>3</sup> См.: Мониторинг непрерывного образования. Инструмент управления и социологические аспекты. М.: МАКС ПРЕСС, 2006.

Почти  $\frac{3}{4}$  выпускников учреждений НПО после их окончания на рынок труда не выходят (в первую очередь это относится к юношам, которые сразу после окончания образовательного учреждения или спустя несколько месяцев уходят служить в армию) или выходят чисто номинально на 2–3 месяца. Показатели трудоустройства выпускников системы НПО — сами по себе низкие — отражают только получение этими выпускниками направления на работу, но не закрепление на рабочем месте. До 20% выпускников системы НПО в течение нескольких следующих лет поступают в вузы, а примерно 6% сразу же идут учиться другим профессиям. Как уже было отмечено, этот уровень профессионального образования, экономическая эффективность деятельности которого крайне низка (они выполняют в основном социальную функцию, «додерживая» сложный контингент до армии), медленно ликвидируется. Пока же в учреждениях НПО учат тому, чему могут учить (по профессиям, для которых есть кадры преподавателей и мастеров производственного обучения, а также — нередко сильно устаревшее — оборудование). Следует отметить, что бюджетные расходы на систему НПО постоянно снижаются (табл. 7).

Таблица 7. Бюджетные расходы  
на начальное профессиональное образование 2004–2011 годах

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Начальное профессиональное образование (НПО), млрд руб.	35,6	39,4	47,4	57,6	65,5	66,8	63,0	62,4
Доля расходов на НПО в консолидированном бюджете на образование, %	6,0	4,9	4,6	4,3	3,9	3,7	3,3	2,8
Доля расходов на НПО в ВВП, %	0,20	0,18	0,17	0,17	0,16	0,17	0,15	0,11
Темпы роста бюджетных расходов на НПО, %	—	110,7	120,3	121,5	113,7	102,0	94,3	99,0

Источник: Рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата.

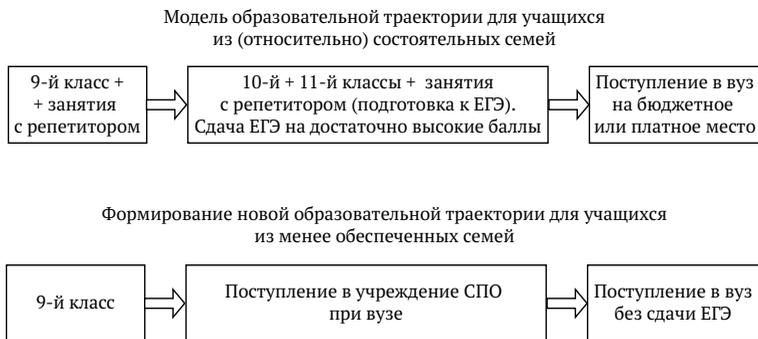
Заработная плата в системе НПО также является одной из самых низких в системе образования (табл. 8).

Таблица 8. Среднемесячная начисленная заработная плата работников начального профессионального образования в федеральных округах в 2010 году (руб.)

	Всего по экономике	Образование — всего	НПО	Зарплата в образовании к средней по экономике	Зарплата в НПО к средней по экономике
Российская Федерация	21 144	13 363	11 810	63,2%	55,9%
Центральный федеральный округ	26 459	17 527	11 508	66,2%	43,5%
Северо-Западный федеральный округ	24 056	15 574	14 912	64,7%	62,0%
Южный федеральный округ	15 343	10 630	10 438	69,3%	68,0%
Северо-Кавказский федеральный округ	12 097	8372	9115	69,2%	75,3%
Уральский федеральный округ	25 349	14 658	13 405	57,8%	52,9%
Сибирский федеральный округ	18 744	12 011	11 199	64,1%	59,7%
Дальневосточный федеральный округ	26 445	16 363	16 407	61,9%	62,0%

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

В связи с этим представляется, что подготовка квалифицированных рабочих кадров в России в ближайшем будущем должна начать строиться на принципиально иной основе. Между тем попытки реанимировать начальное профессиональное образование постоянно делаются, поскольку на него завязана судьба значительного числа подростков, с которыми не хочет иметь дела школа.

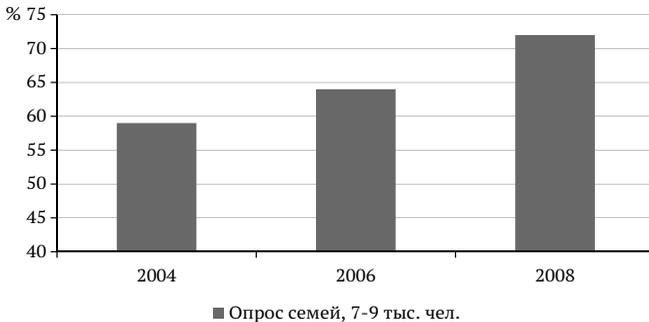


**Рис. 4.** Действующая модель поступления в вуз и формирующаяся модель поступления в вуз для молодежи из семей, не имеющих возможностей нести большие материальные (финансовые) затраты

Г. *Среднее профессиональное образование.* Среднее профессиональное образование в развитых странах (в мире) относится к третичному — высшему — образованию. В настоящее время в России система СПО стало транзитным уровнем: 35% выпускников учреждений СПО текущего года поступают в вузы, не выходя на рынок труда, а всего около 70% из окончивших учреждения СПО в течение нескольких лет поступают в высшие учебные заведения. Введение ЕГЭ еще более обострило эту проблему — стало, как уже отмечалось, расти число учреждений СПО при вузах, обеспечивающих своим выпускникам переход в высшие учебные заведения без сдачи единого государственного экзамена. В принципе в системе профессионального образования складывается одна из весьма эффективных образовательных траекторий для молодежи из тех слоев населения, которые не могут позволить себе больших материальных затрат (рис. 4).

Все больше российских семей (домохозяйств) готовы нести значительные материальные траты для обеспечения поступления их детей в вузы (рис. 5).

Малообеспеченные семьи (домохозяйства) также несли и несут затраты на то, чтобы их дети смогли поступить в вузы. Однако в силу дефицита располагаемых финансовых средств и/или социальных связей дети из этих семей поступают, за редким



**Рис. 5.** Готовность семей (домохозяйств, имеющих детей соответствующего возраста) пойти на серьезные материальные траты ради того, чтобы дети получили высшее образование  
 Источник: Мониторинг экономики образования.

исключением, в вузы второго или третьего эшелонов, на вечернюю или заочную формы обучения, в дешевые негосударственные вузы. В результате они, как правило, получают образование низкого качества (псевдообразование) и не имеют необходимых ресурсов для исправления данной ситуации.

Введение ЕГЭ подтолкнуло указанные семьи к изменению поведения в сфере образования, формированию новой образовательной траектории, и, одновременно, ухудшающаяся демография привела к тому, что вузы во многом поддержали этот тренд.

Структура подготовки по специальностям в системе СПО в последние годы стала строго соответствовать структуре подготовки по специальностям (направлениям подготовки) в вузах, то же самое относится и к характеру ее изменения (векторы изменений структур подготовки в СПО и ВПО стали совпадать).

Таким образом, система СПО слабо реагирует на сигналы региональных рынков труда, что являлось основанием для передачи учреждений СПО в ведение субъектов Российской Федерации, но она чутко откликается на сигналы, идущие от вузов, расположенных в соответствующем регионе.

Введение прикладного бакалавриата на деле закрепит и легализует описанную тенденцию; в целом это только

Т. Л. Клячко

подтверждает, что в российском обществе среднее профессиональное образование не имеет самостоятельного значения, а становится транзитной системой между школой и вузом.

Динамика бюджетных расходов на среднее профессиональное образование в 2004–2010 гг. представлена в табл. 9.

ТАБЛИЦА 9. БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ  
НА СРЕДНЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В 2004–2011 ГОДАХ

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Среднее профессиональное образование (СПО), млрд руб.	30,5	43,3	55,3	70,4	93,9	102,2	104,3	115,3
Доля расходов на СПО в консолидированном бюджете на образование, %	5,1	5,4	5,3	5,2	5,6	5,7	5,4	5,2
Доля расходов на СПО в ВВП, %	0,18	0,20	0,21	0,21	0,23	0,26	0,24	0,21
Темпы роста бюджетных расходов на СПО, %	–	142,0	127,7	127,3	133,4	108,8	102,1	110,5

Источник: Рассчитано по данным Федерального казначейства и Росстата.

ТАБЛИЦА 10. СРЕДНЕМЕСЯЧНАЯ НАЧИСЛЕННАЯ ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА РАБОТНИКОВ СРЕДНЕГО И ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ В 2010 ГОДУ (РУБ.)

	Всего по экономике	Образование — всего	СПО	ВПО	Зарплата в СПО к средней по экономике	Зарплата в ВПО к средней по экономике
Российская Федерация	21 144	13 363	15 663	19 351	74,1%	91,5%
Центральный федеральный округ	26 459	17 527	20 657	22 395	78,1%	84,6%

	Всего по экономике	Образование — всего	СПО	ВПО	Зарплата в СПО к средней по экономике	Зарплата в ВПО к средней по экономике
Северо-Западный федеральный округ	24 056	15 574	17 048	21 592	70,9%	89,8%
Южный федеральный округ	15 343	10 630	12 291	14 962	80,1%	97,5%
Северо-Кавказский федеральный округ	12 097	8372	10 859	11 642	89,8%	96,2%
Уральский федеральный округ	25 349	14 658	16 399	21 189	64,7%	83,6%
Сибирский федеральный округ	18 744	12 011	14 051	19 341	75,0%	103,2%
Дальневосточный федеральный округ	26 445	16 363	19 606	22 294	74,1%	84,3%

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

Заработная плата работников системы СПО приближается к заработной плате работников высшей школы (табл. 10).

Вместе с тем Указ Президента Российской Федерации В. В. Путина от 7 мая 2012 г., по-видимому, ломает данную тенденцию в силу того, что заплата преподавателей учреждений СПО должна в среднем сравняться со средней по экономике соответствующего региона, а заработная плата профессорско-преподавательского состава вузов превысить ее в 2 раза.

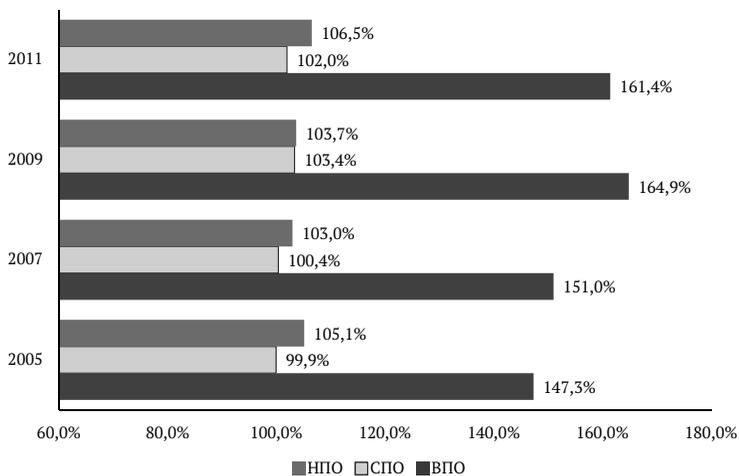
*Д. Высшее образование.* Последней модой в России стало приведение высшего образования в соответствие

с потребностями рынка труда. Это становится чуть ли ни мерой эффективности деятельности системы ВПО. Но в такой постановке проблема по принципу не может быть решена. Циклы подготовки специалистов и циклы смены технологий принципиально не совпадают, более того расходятся. Попытка подстроить систему высшего образования под рынок труда доказала свою неэффективность во всем мире.

Россия перешла от 2,7 млн студентов вузов в 1992 г. к более 7,5 млн в 2008 г., после чего началось уменьшение студенческого контингента в силу демографических причин. Если из 2,7 млн студентов 1992 г. 50% были подготовлены *очень хорошо* или *хорошо*, то рынок труда получал 1,35 млн специалистов с высоким качеством подготовки. При переходе к 7,5 млн студентов 1,35 млн хорошо подготовленных системой ВПО специалистов составят всего 18%. Эти 18% представляют собой в настоящее время самый большой дефицит в России, их поиск и отбор рождает у работодателей ощущение резкого падения качества высшего образования, его несоответствия потребностям рынка труда. При падении численности студентов до 4,6–5,0 млн человек к 2020 г. качество высшего образования начнет расти во многом независимо от сделанных усилий: доля хорошо образованных выпускников даже при сохранении нынешних образовательных технологий поднимется до 27–29%. Другое дело, что для развития инновационной экономики этих кадров может не хватить, но это уже совсем другая постановка вопроса.

Рост премии за высшее образование, несмотря на разговоры о его «навесе», показывает, что все призывы сократить доступность высшего образования являются не более чем благими пожеланиями (рис. 6).

Как нетрудно видеть, за годы кризиса «зарплатная премия» за высшее образование не только не снизилась, но и выросла, поэтому все попытки убедить население в «ненужности» высшего образования в данной ситуации обречены на провал. Тот факт, что премия за высшее образование (по уровню заработной платы) значительно превышает премию за среднее профессиональное образование,



**Рис. 6.** Динамика премии за высшее образование в России в 2005–2011 годах

Источник: Рассчитано по данным Росстата: <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/wages/#>

показывает, на наш взгляд, что никакого «навеса высшего образования» (термин Я. И. Кузьминова) в России пока не наблюдается<sup>1</sup>.

Система высшего образования в условиях острой экономической неопределенности 90-х гг. и экономического восстановления середины 2000-х сработала на быстрое экстенсивное наращивание человеческого капитала, взамен обесцененного в период кризиса 90-х. Интенсификация развития человеческого капитала, в том числе и за счет перестройки системы ВПО, — задача нового этапа.

Бюджетные расходы на высшее образование росли все последние годы (табл. 11).

<sup>1</sup> Скрупулезное исследование Р. Я. Капелюшниковым данного вопроса также подтверждает сделанный вывод. См.: Российский работник. Образование, профессия, квалификация / под ред. В. Е. Гимпельсона и Р. Я. Капелюшникова. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011.

Т. Л. Клячко

ТАБЛИЦА 11. БЮДЖЕТНЫЕ РАСХОДЫ НА ВЫСШЕЕ И ПОСЛЕВУЗОВСКОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В 2004–2010 ГОДАХ

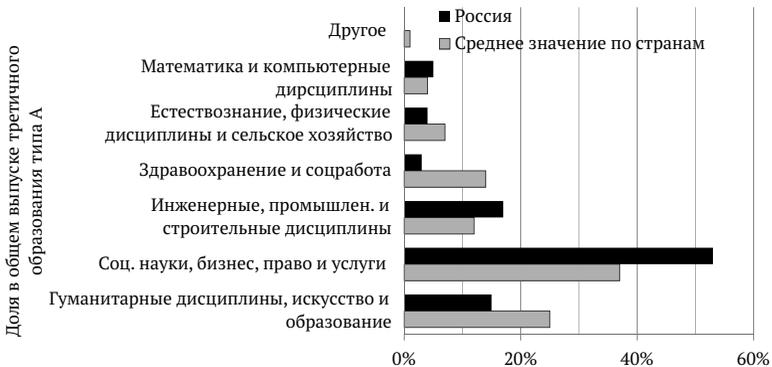
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Высшее и послевузовское профессиональное образование, млрд руб.	76,9	125,9	169,9	240,2	294,6	347,2	381,6	416,8
Доля расходов на высшее и послевузовское профессиональное образование в консолидированном бюджете на образование, %	13,0	15,7	16,4	17,9	17,7	19,5	19,7	18,7
Доля расходов на ВПО в ВВП, %	0,45	0,58	0,63	0,72	0,71	0,89	0,89	0,76
Темпы роста бюджетных расходов на ВПО, %	–	163,7	134,9	141,4	122,6	117,9	109,9	109,2

Источник: Федеральное казначейство.

Наращивание бюджетных расходов на ВПО в последние годы привело к крайне неожиданным результатам:

1. Резко снизилась эффективность подготовки специалистов в системе ВПО: если в 2004 г. специалист готовился (5 лет обучения) в среднем за 3,5 тыс. долл. США (по валютному курсу) или за 10,5 тыс. долл. США (по ППС), то в 2010 г. он по тем же практически технологиям при стареющем профессорско-преподавательском составе, без обновления читаемых курсов готовился уже за 16,7 тыс. долл. (в пересчете по валютному курсу за 5 лет обучения) или за 41,25 тыс. долл. (по ППС за 5 лет обучения). Кроме того, резкий рост контингентов потребовал увеличения затрат работодателей на поиск, отбор и доучивание нужных им работников, что, как уже отмечалось, привело к росту представлений о значительном снижении качества высшего образования.

2. Структура подготовки кадров в России (при том, что она менялась) продолжает сильно отличаться от структуры подготовки в странах ОЭСР (рис. 7).



**Рис. 7.** Структура выпуска специалистов по третичным программам типа А по укрупненным областям знаний в странах

Источник: Российское образование в контексте международных индикаторов — 2009. Аналитический доклад. М.: «Сентябрь», 2009.

Россия продолжает лидировать в мире по выпуску инженеров, которые не могут быть пока адекватно применены в российской экономике и уходят работать в другие сферы, что приводит к дальнейшему снижению престижа инженерного труда: в настоящее время на инженерные специальности поступают достаточно слабые абитуриенты. Вуз, борясь за бюджетные средства, стремится сохранить данный контингент, но не поднять его качество.

3. Резкий рост бюджетных расходов на высшее образование привел к тому, что платный контингент стал сосредотачиваться либо в наиболее престижных вузах (доля этого контингента в общей численности платных студентов невелика), либо на заочных отделениях государственных вузов, либо в негосударственных высших учебных заведениях (доля платного контингента в общей численности студентов составила в 2010 г. 62,5%). Это привело к резкому росту числа заочников (их численность составляет в настоящее время почти 50% от общего числа студентов) и развитию так называемого «псевдовысшего образования». Население реализует в силу своих возможностей социальную норму (ребенок должен получить высшее образование), платя во многих случаях

за второ- или даже третьесортный продукт. Тем не менее оно пока получает отдачу даже на указанные сомнительные вложения.

4. Переход на уровневую (двухуровневую) систему высшего образования частично решает целый ряд проблем, разделяя собственно общее высшее и высшее профессиональное образование, но система не достроена. Переход в магистратуру должен быть достаточно сильно затруднен: в нее должны попадать 25–30% оканчивающих бакалавриат.

5. Должно быть воссоздано (отстроено заново) элитное инженерное образование. В СССР развитой ВПК требовал соответствующих специалистов. В настоящее время замены ВПК нет, а инновационные производства не требуют такого числа инженеров. Система технического высшего образования работает на «производство» массового инженера старого образца, не нужного инновационной экономике и избыточно-го для сохранившейся индустриальной экономики. Становление элитного инженерного образования должно быть жестко увязано (синхронизировано) по объемам подготовки с потребностями «новой» экономики.

Е. *Непрерывное образование.* Со второй половины XX в. формальное образование все больше сдает позиции неформальному институционализованному (у нас оно называется дополнительным) и неинституционализованному (информальному, внесистемному, открытому) образованию. Это обусловлено как быстрой сменой производственных и социальных технологий, поэтому индивид постоянно должен переучиваться, доучиваться и т. п., так и появлением новых каналов получения знаний и компетенций. Профессиональная сфера переходит к непрерывному профессиональному образованию; социальная — к образованию «в течение всей жизни». Различные курсы, кружки, образовательный туризм и другие виды неформального и внесистемного (неинституционализованного образования (самообразования)) все активнее формируют образовательную среду, в которой живет и работает индивид. При этом для работников крайне важна институционализация (признание, сертификация) полученных ими неформальными способами знаний (в том числе в процессе самообразова-

ния, образования на рабочем месте). Кстати, основная причина отставания России от других стран по совокупному индексу образования (41-е место — см. выше) — это низкая продолжительность образования занятого населения.

В настоящее время Россия сильно отстает по охвату дополнительным профессиональным образованием даже от СССР. Там ежегодно повышение квалификации и переподготовку проходило не менее 20% работающих. В современной России — 12,5% (в эту цифру вошло даже участие в конференциях и семинарах, коротких тренингах и т. п.)

Для населения, в частности детей, неформальное образование и неинституционализированные практики важны для расширения их возможностей в дальнейшей учебе и работе, в накоплении человеческого капитала. Охват детей дополнительным образованием также сильно снизился, особенно для детей из малообеспеченных семей, которые не могут платить за дополнительные развивающие занятия. Новый стандарт начального общего образования предусматривает 10 час., оплаченных из бюджета, на дополнительное (внеурочное) образование детей. Однако этого мало, и во многом данная возможность является запаздывающей в силу недостаточного охвата указанных детей дошкольными программами.

## РЕФОРМИРОВАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Реформирование системы образования встречает все большее недовольство как населения, так и педагогической общности.

Население считает, что реформы проводятся исключительно с целью снизить бюджетное финансирование<sup>1</sup>, а не решать наболевшие проблемы, а педагогическая общественность уверена, что проводимые реформы только дискредитируют образование, как школьное, так и профессиональное. Более того, чем больше говорится о реформах образования, тем сильнее охранительные тенденции в этой сфере: «хоронится лучшее в мире высшее образование, нас

<sup>1</sup> Особенно сильно это проявилось при принятии ФЗ-83.

в мире ценят, но не ценят в родной стране, безумный бухгалтер диктует условия школе, происходит дебилизация нации, ЕГЭ — это инструмент развала российской школы»<sup>1</sup> и т. п.

Многие беды реформирования образования заключаются в том, что ни одна из задуманных реформ не реализовывалась полностью (целостно), из нее выхватывались отдельные элементы, которые и воплощались в жизнь с той или иной успешностью. Но вне общего контекста они становились либо объектами ожесточенных атак (ЕГЭ), либо тихо умирали (пример — государственные именные финансовые обязательства — ГИФО, профильная старшая школа), либо не оказывали на систему образования практически никакого влияния (НСОТ)<sup>2</sup>.

Вопрос о том, почему не идут реформы, по большому счету никогда не ставился. Указывалось на нехватку ресурсов: считалось, что их объем недостаточен для того, что «выкупить» реформу у населения и профессионального сообщества. Вопрос об интересах различных участников в реформе образования открыто никогда не ставился. Между тем при исследовании отношения к реформам образования респонденты нередко прямо указывали на их наличие и ведущую роль. Так, например, на вопрос об отношении к единому государственному экзамену большинство респондентов из вузовской среды в 2004 г. честно признавалось: «Если мы найдем противоядие ЕГЭ, то мы его допустим, если нет, то нет»<sup>3</sup>.

Кроме того, можно указать на управленческую слабость в проведении образовательных реформ, неготовность к нестандартным реакциям «объектов реформирования» на реформаторские действия. Например, при проведении экспе-

<sup>1</sup> Это далеко не полный набор высказываний по поводу реформ образования.

<sup>2</sup> К числу реформ, не оказывающих заметного влияния на развитие системы образования, пока можно отнести и принятие ФЗ-83, хотя 2012 г. показал, что в высшей школе его применение может привести к весьма неоднозначным результатам. По этому поводу см.: Клячко Т., Синельников-Мурылев С. О реформировании системы финансирования вузов // Вопросы экономики. 2012. № 7.

<sup>3</sup> См.: Высшее образование в России: правила и реальность. НИСП. М.: Поматур, 2004.

римента по ГИФО Минобразования России договорилось с вузами — участниками эксперимента не расширять целевой прием. Но поскольку целевики, независимо от результатов ЕГЭ, получали вторую категорию ГИФО, т.е. достаточно хорошее финансовое обеспечение их обучения в вузе, то высшие учебные заведения, участвующие в эксперименте, несмотря на договоренности, резко увеличили целевой прием (один из вузов вместо договоренного роста не более 10% увеличил его в 10 раз). Тогдашнее Минобразования России не решилось аннулировать решение о повышенном бюджетном финансировании обучения целевиков, что привело к существенному перерасходу бюджетных средств, выделенных на проведение эксперимента, и это, в свою очередь, во многом негативно сказалось на дальнейшей судьбе ГИФО.

В результате в арсенале реформ остается весьма узкий набор мер, которые в той или иной степени реализуются:

- введение нормативов подушевого финансирования (хотя в общем образовании их, как правило, не удается довести до уровня школы; в профессиональном образовании эти нормативы до последнего времени либо не применялись, либо были сильно индивидуализированы. Попытка их унификации, предпринятая при распределении контрольных цифр приема между государственными и негосударственными вузами в апреле 2012 г., может сыграть негативную роль в развитии высшей школы и, скорее всего, будет скорректирована);
- реструктуризация сети образовательных учреждений (теперь она добралась до высших учебных заведений — Минобрнауки России сделало попытку выделить «неэффективные» вузы, что уже спровоцировало достаточно серьезный скандал);
- расширение источников и объемов внебюджетного финансирования (оказание дополнительных платных образовательных услуг, государственно-частное партнерство в образовании (ГЧП), формирование фондов целевого капитала, что можно отнести и к ГЧП, и к развитию благотворительной деятельности и др.).

Т. Л. Клячко

В том или ином виде этот набор входит во все предложения по реформированию (модернизации) образования. Теперь к ним добавились новая система оплаты труда и введение эффективного контракта, интеграция науки и высшего образования, обеспечение попадания пяти российских вузов в топ-100 мировых образовательных рейтингов.

Как ни отрицательно относится общество к реформам образования, как ни мало эти реформы дают ощутимых результатов (правда, без них, возможно, было бы еще хуже), они будут (должны) продолжаться. Без реформирования и перереформирования российская система образования не сможет получать те бюджетные средства, которые она в последние годы получает. Более того, представляется, что в современном мире, отнюдь не только в Российской Федерации, реформы образования стали перманентным процессом, а недовольство результатами реформ — поводом для их продолжения.

Это объясняется вполне реальной потребностью: в условиях быстрых технологических и общественных изменений (а современный мир находится именно в такой ситуации) система образования всегда будет немного «опаздывать» за переменами, и ресурсов для ускорения ей всегда будет не хватать. Таким образом, реформы образования представляют собой, с одной стороны, механизм обеспечения требуемых изменений в данной сфере, а с другой — инструмент получения необходимых ресурсов, прежде всего — бюджетных.

**ПРИЛОЖЕНИЕ**

**Средняя ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА УЧИТЕЛЕЙ  
ПО РЕГИОНАМ РОССИИ в 2012 году**

Субъекты Российской Федерации	Среднемесячная зароботная плата, тыс. руб.
Российская Федерация	22,1
Центральный федеральный округ	26,8
Белгородская область	16,1
Брянская область	12,6
Владимирская область	14,1
Воронежская область	15,0
Ивановская область	12,8
Калужская область	17,5
Костромская область	12,2
Курская область	14,0
Липецкая область	15,3
Московская область	25,3
Орловская область	13,3
Рязанская область	13,6
Смоленская область	13,4
Тамбовская область	12,3
Тверская область	15,3
Тульская область	15,6
Ярославская область	16,2
г. Москва	42,3
Северо-Западный федеральный округ	23,8
Республика Карелия	20,2
Республика Коми	26,1
Архангельская область	22,8

---

Субъекты Российской Федерации	Среднемесячная зароботная плата, тыс. руб.
Ненецкий автономный округ	21,2
Вологодская область	18,0
Калининградская область	17,2
Ленинградская область	21,4
Мурманская область	28,7
Новгородская область	16,4
Псковская область	14,5
г. Санкт-Петербург	27,1
Южный федеральный округ	15,6
Республика Адыгея	13,4
Республика Калмыкия	11,6
Краснодарский край	16,7
Астраханская область	16,6
Волгоградская область	14,8
Ростовская область	13,6
Северо-Кавказский федеральный округ	12,7
Республика Дагестан	10,8
Республика Ингушетия	13,2
Кабардино-Балкарская Республика	12,2
Карачаево-Черкесская Республика	11,4
Республика Северная Осетия - Алания	11,9
Чеченская Республика	13,0
Ставропольский край	13,5
Приволжский федеральный округ	15,4

---

## ПРОДОЛЖЕНИЕ ПРИЛОЖЕНИЯ

---

Субъекты Российской Федерации	Среднемесячная зароботная плата, тыс. руб.
Республика Башкортостан	16,6
Республика Марий Эл	12,3
Республика Мордовия	12,4
Республика Татарстан	17,2
Удмуртская Республика	14,7
Чувашская Республика	14,5
Пермский край	17,1
Кировская область	12,7
Нижегородская область	16,4
Оренбургская область	15,8
Пензенская область	14,1
Самарская область	16,7
Саратовская область	14,5
Ульяновская область	13,8
Уральский федеральный округ	25,2
Курганская область	13,6
Свердловская область	20,2
Тюменская область	38,2
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	37,9
Ямало-Ненецкий автономный округ	38,6
Челябинская область	18,4
Сибирский федеральный округ	18,2
Республика Алтай	13,9
Республика Бурятия	17,2

---

---

Субъекты Российской Федерации	Среднемесячная заработная плата, тыс. руб.
Республика Тыва	17,9
Республика Хакасия	18,8
Алтайский край	12,0
Забайкальский край	18,2
Красноярский край	23,6
Иркутская область	20,5
Кемеровская область	18,2
Новосибирская область	18,1
Омская область	17,2
Томская область	20,5
Дальневосточный федеральный округ	26,1
Республика Саха (Якутия)	30,3
Камчатский край	32,8
Приморский край	22,1
Хабаровский край	23,2
Амурская область	22,9
Магаданская область	36,8
Сахалинская область	34,2
Еврейская автономная область	21,8
Чукотский автономный округ	26,8

---

Источник: <http://bs-life.ru/rabota/zarplata/zarplata-uchiteley2012.html>



*Научная литература*

Серия «Научные доклады: образование»

Татьяна Львовна Клячко

**Образование в России:  
основные проблемы и возможные решения**

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*

Корректор *Г. А. Лакеева*

Художник *В. П. Коршунов*

Оригинал-макет *О. З. Элоев*

Верстка *Е. В. Немешаева*

Подписано в печать 11.01.13. Формат 60х90/16  
Гарнитура ПТ Сериф. Усл. печ. л. 3,0. Тираж 1500 экз.  
Заказ № 101

Издательский дом «Дело» РАНХиГС  
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84  
Коммерческий отдел – тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02  
com@anx.ru  
www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС  
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82–84