

**Предложения по актуальным вопросам
социально-экономической стратегии России до 2020 года**

*Проект
Для обсуждения*

**Доклад экспертной группы №8
«Развитие сферы образования и социализации в среднесрочной перспективе»**

Оглавление

1. Основные выводы и рекомендации:	2
2. Состояние сферы образования и социализации детей. Основные проблемы и вызовы	3
2.1. Достижения и заделы	3
2.1.1 Доступность образования	3
2.1.2 Качество образования	4
2.1.3 Кадровые, нормативные, инфраструктурные условия	5
2.2 Сегодняшние вызовы: обостряющиеся проблемы и негативные тенденции	6
2.2.1 Недостаточная доступность услуг дошкольного образования	6
2.2.2 Ухудшение качества педагогического корпуса	7
2.2.3 Региональная дифференциация	8
2.2.4 Дифференциация на уровне школ	9
2.2.5 Образовательные сети не соответствуют особенностям расселения	9
2.2.6 Стагнация внешкольного образования и воспитания	10
2.2.7 Незавершенность институциональных реформ	11
2.2.8 Качество и содержание образования, единый государственный экзамен	12
2.3 Завтрашние вызовы: риски архаичности и снижения конкурентоспособности	13
2.3.1 Кризис традиционной модели детства	14
2.3.2 Утрата формальным образованием монополии на образование и социализацию	14
2.3.3 Разрушение корпуса всеобщих культурных образцов	15
2.3.4 Становление нового технологического уклада	16
3. Сценарии развития и предлагаемые меры	18
3.1 Реставрационный сценарий	18
3.2 Стабилизационный сценарий	20
3.3 Модернизационный сценарий	21

3.4 Инновационный сценарий	25
3.5 Институциональные меры	27
3.6 Проекты (Программы)	29

1. Основные выводы и рекомендации:

- По доступности среднего полного образования Россия входит в число лидеров. Уровень знаний и умений наших школьников по ряду предметов выше уровня учащихся многих развитых стран, достаточно высок уровень теоретической подготовки учителей, началось обновление инфраструктуры общего образования.
- Основные проблемы образования сегодня – недостаточный охват 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 обостряющихся проблем – 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 населения. При этом механизм единовременного обновления содержания образования через введение новых стандартов не работает.
- Не завершены институциональные реформы. Содержание и объем социальных обязательств государства в сфере образования недостаточно конкретизированы. Система образования «устала» 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 особенностям внешней среды.
- Проблемы с ЕГЭ, который должен был стать частью национальной системы оценки качества образования (СОКО), являются последствиями и примером частичного решения задач. Необходимо создание полноценной национальной СОКО, включающей разнообразные механизмы оценки качества образования и индивидуальных образовательных достижений.
- Глобальные вызовы образованию завтрашнего дня: 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 отвечать на технологические, культурные и социальные изменения, 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 ответить на вызовы завтрашнего дня необходимо завершить начатые институциональные преобразования и не запускать новые. В среднесрочной перспективе развития системы образования акцент должен быть перенесен с реформы институтов и укрепления инфраструктуры на достижение нового качества образовательных результатов.
- На период до 2020 года 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.
- Предметом 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 социально-активная часть российского общества и кадровый потенциал экономики следующих десятилетий. В то же время образование – весьма ценный ресурс для самого человека, его самореализации. Но только школьным образованием не ограничивается, и уж точно – не обеспечивается позитивная социализация человека.

2.1. Достижения и заделы

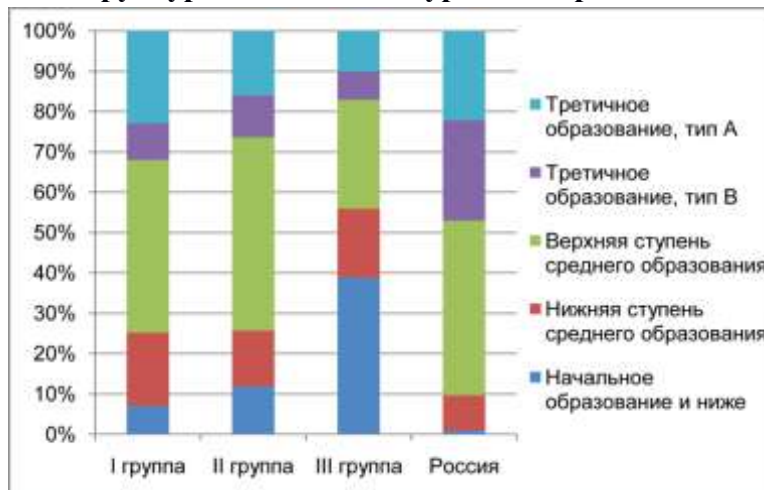
2.1.1 Доступность образования

По формальным показателям 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 в странах ОЭСР зафиксирован только в США и Израиле.

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 превышает средние показатели в этих странах. Россия опережает страны ОЭСР и по доле населения, успешно завершившего обучение на всех уровнях.

Структура населения по уровню образования

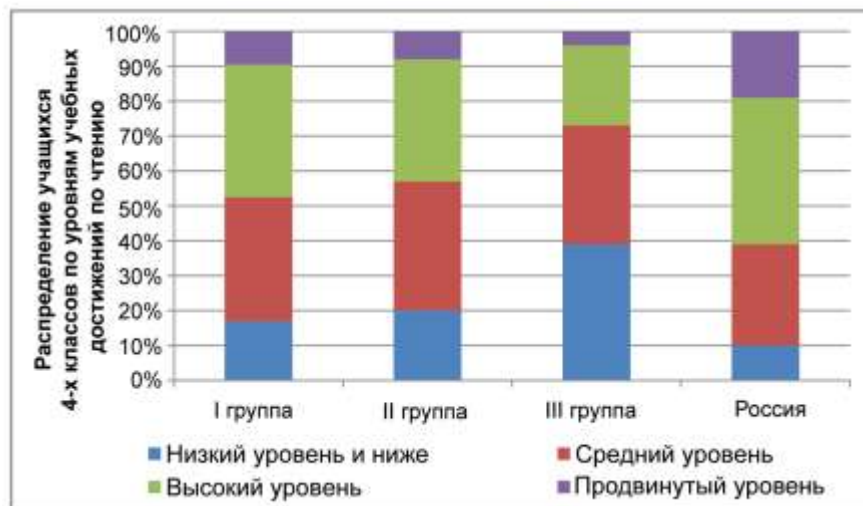


Третичное образование – это среднее профессиональное образование, вузы, аспирантура и т.д. В I группу стран (здесь и далее) входят 19 стран с уровнем годового подушевого дохода более 28 тыс. долл. по ППС, во II группу — 20 стран с уровнем годового подушевого дохода в 11–28 тыс. долл., включая Россию, в III группу — 16 стран с уровнем дохода менее 11 тыс. долл.

2.1.2 Качество образования

Уровень знаний и умений российских школьников по ряду предметов выше уровня учащихся многих стран. Российские дети демонстрируют высокие результаты в международных исследованиях качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS) и чтения (PIRLS). Согласно результатам исследования PIRLS, в 2006 году российские школьники четвертых классов (выпускники начальной школы) продемонстрировали самые высокие результаты среди 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.

Распределение учащихся четвертых классов по группам (уровень достижений по чтению, PIRLS-2006)



Страны выделены по уровню дохода так же, как на предыдущем рисунке

Результаты международных исследований в области математического и естественнонаучного образования (TIMSS 1995, 1999, 2003 и 2007 годов) показывают, что средний уровень подготовки российских школьников 4 и 8 классов по естественнонаучным и математическим предметам устойчиво превышает средние международные показатели. Российские школьники отстают лишь от лидирующей в мире группы стран Юго-Восточной Азии и Тихоокеанского региона (Япония, Корея, Сингапур).

Российские одаренные школьники показывают хорошие результаты на международных олимпиадах. Так, на математической олимпиаде 2011 года российская сборная заняла 4 место среди 101 страны, по химии - 3-е, по информатике - 2-е, по физике - 10 место.

2.1.3 Кадровые, нормативные, инфраструктурные условия

Российские школы не уступают странам с высоким уровнем ВВП и по показателям теоретической подготовки учителей. Согласно исследованию TEDS-M (Teacher Education Study in Mathematics – международный проект по изучению систем педагогического образования и оценки качества подготовки учителей начальной школы и учителей математики средней школы), в 2008 году результаты российских студентов педвузов превышали средние международные показатели. Будущие российские учителя начальной школы уступили в знании математического материала только студентам Тайваня, Сингапура и Швейцарии, а по методике преподавания математики – Сингапуру, Тайваню, Норвегии, США и Швейцарии.

В последние годы началось обновление инфраструктуры общего образования. 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 прямо не ведут к повышению уровня образовательных результатов.

В последние годы удалось продвинуться в институциональных реформах, основные направления которых были определены в 2000-е гг. В настоящее время завершается

формирование нормативной базы, обеспечивающей реализацию в системе образования современных организационных и экономических механизмов. В большинстве субъектов России вводится новая система оплаты труда, нормативно-подушевое финансирование, развивается практика публичной отчетности образовательных учреждений и участия общественности в управлении (управляющие советы). Принятие подготовленного проекта закона «Об образовании в Российской Федерации» должно закрепить новую модель российской системы образования.

Возрастает активность семей в образовании детей. Российские родители стали активнее заниматься с детьми видами деятельности, которые обеспечивают готовность к овладению навыками, необходимыми для успешного обучения в школе. По данным исследования PIRLS (2006 г.), родители 75% учащихся активно обучали своих детей чтению в дошкольный период.

Родители все более ответственно подходят к выбору школы, уделяют много внимания поддержке обучения детей в начальных классах. На ступени основной школы вовлеченность родителей в образование детей, как правило, снижается, зато в старшей школе отмечается заметный рост готовности семей оплачивать дополнительные образовательные услуги и услуги репетиторов. Улучшилась ситуация с наличием в семьях книг, журналов, компьютеров. Развиваются всевозможные родительские клубы и сообщества, ориентированные на задачи воспитания и образования.

Сегодня в России ***решена базовая проблема доступности образования***. В отдельных направлениях ***существуют очаги высокого качества*** образования. Вместе с тем ряд слабых сегментов сферы образования и социализации, а также негативные тенденции в традиционно сильных сегментах создают риск снижения качества и конкурентоспособности российского образования.

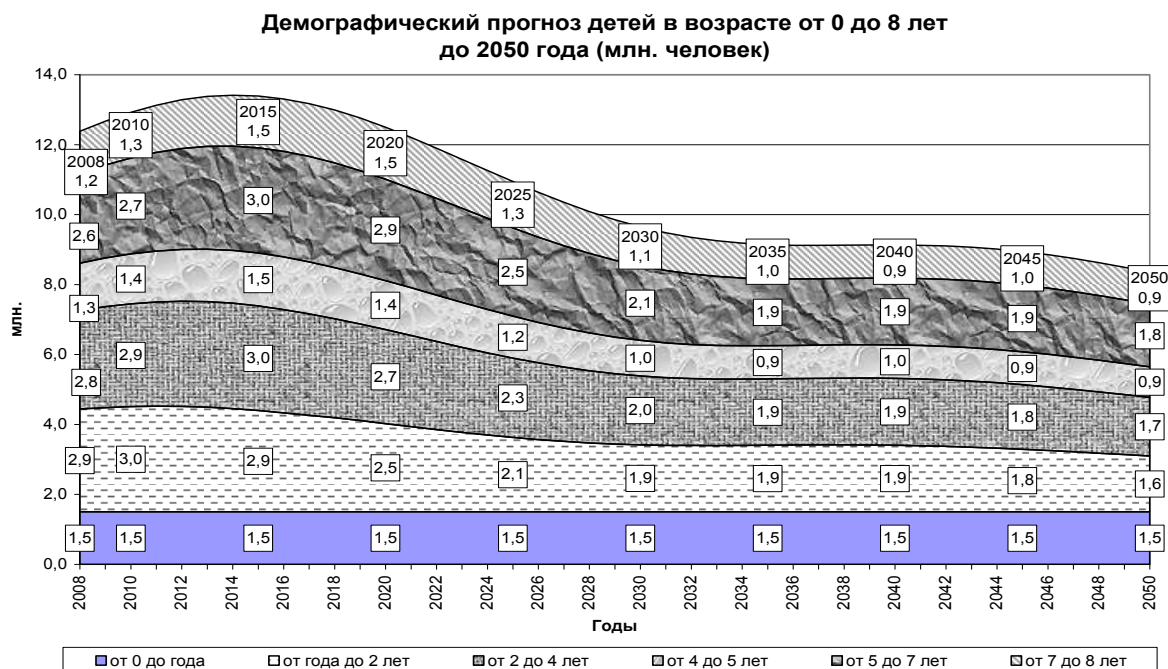
2.2 Сегодняшние вызовы: обостряющиеся проблемы и негативные тенденции

2.2.1 Недостаточная доступность услуг дошкольного образования

По охвату услугами дошкольного образования Россия находится на уровне развивающихся стран. По данным Росстата, охват детей в возрасте 1-6 лет дошкольными образовательными учреждениями составил около 60%. По данным Министерства образования и науки, охвачены услугами дошкольного образования 76% детей в возрасте 5-7 лет. Для сравнения, в большинстве ведущих европейских стран (OECD Starting Strong II, 2006) система дошкольного образования охватывает 100% детей этого возраста. В последние годы ситуация с доступностью услуг дошкольного образования улучшается, но сохраняет свою остроту.

Одной из причин низкого охвата детей дошкольным образованием является недостаток учреждений. По данным Министерства образования и науки с 1995 по 2009 год число детских дошкольных учреждений в стране сократилось с 68,6 тыс. до 45,3 тыс. при одновременном росте рождаемости с 2000 года в среднем по 2,3% в год. В отдельных

субъектах Российской Федерации в 2010 году дефицит мест превышал 10 % от приема в дошкольные учреждения. Такая ситуация является источником социального напряжения.



Пик потребности в местах в дошкольных образовательных учреждениях придется на 2015 г., после чего начнется постепенное сокращение численности детей дошкольного возраста. В такой ситуации «опережающее» инвестирование в строительство традиционных дошкольных учреждений вряд ли можно признать эффективным. При этом не *получают широкое распространение механизмы субсидирования услуг дошкольного образования в негосударственных образовательных организациях, различные формы частно-государственного партнерства (концессия и др.)*. Практически не развивается сектор услуг психолого-педагогической поддержки семей с детьми, особенно в возрасте от 0 до 3-х лет.

2.2.2 Ухудшение качества педагогического корпуса

В России практически не происходит обновление педагогического корпуса. Доля учителей пенсионного возраста за 2002-2010 гг. выросла с 11 % до 18 %, а доля педагогов до 30 лет - всего на 13%.

Для российского образования характерен так называемый **двойной негативный отбор кадров**: когда в педагогические вузы идут не «по призванию», а в связи с тем, что не удалось поступить в более престижные учебные заведения, а лучшие выпускники педвузов, в силу низкой привлекательности условий труда (зарплата, отсутствие пространства карьерного роста и т. д.), не идут работать по специальности.

По данным Мониторинга качества приема в государственные вузы в 2011 году, в некоторые педагогические вузы поступили выпускники, набравшие по ЕГЭ всего 32 балла из ста. Ежегодно 1-2 новых учителя появляются лишь в 60% школ, в остальных 40% педагогический состав не пополняется молодежью. В целом обновление контингента учителей происходит темпами не более 2-4% в год. Значительная часть молодых учителей

не закрепляются в системе образования. При этом практически все вакансии педагогических работников заняты.

Основной причиной низкой сменяемости кадров является недостаточное пенсионное обеспечение педагогов. Сегодня доход работающего учителя и пенсионера отличается в 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. По данным мониторинга «Наша новая школа» за 2010 год, средняя заработная плата учителей общеобразовательных учреждений в России составляет около 13,8 тыс. руб. (средняя зарплата по экономике, согласно данным Росстата, составляет около 24,1 тыс. руб.). Только в 10% субъектах РФ зарплата учителей достигает или превышает среднюю заработную плату по экономике региона.

Начатый в 2011 г. проект модернизации региональных систем школьного образования, имеющий в качестве главной цели повышение зарплаты учителей, к сожалению, не позволит быстро, системно и устойчиво решить проблему. В соответствии с соглашениями по реализации проекта, заключенными региональными органами управления образованием с Министерством образования и науки РФ, лишь в 47% регионов уровень средней зарплаты педагогов будет доведен до среднего значения по экономике региона. В 43% субъектов даже 30%-ное повышение зарплаты в 4 квартале 2011 года не позволит достигнуть среднего по экономике уровня.

Сегодняшняя «привязка» заработной платы учителей к средней по региону является довольно спорным решением с точки зрения социальной справедливости (равную оплату за равный труд) и может усиливать дифференциацию между региональными системами образования. 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 культуры. ***В среднесрочной перспективе повышение зарплаты без решения проблемы пенсионного обеспечения может привести к замедлению качественного обновления учительского корпуса.***

2.2.3 Региональная дифференциация

Усиливаются различия территориальных систем образования по доступности и качеству образовательных услуг, наличию ресурсов. По расходам на 1 учащегося в 2009 году регионы различались в 2,7 раз (с учетом паритета покупательной способности). Существует выраженная дифференциация регионов по уровню зарплаты учителей: от 46 тыс. руб. (Ненецкий АО) до 7,4 тыс. руб. (Курганская область). Доля обучающихся в

современных условиях колеблется от 88% (Тюменская область) до 2,6% (Дагестан) и в среднем по России составляет 27%.

Регионы заметно различаются по масштабу внедрения в образовании организационно-экономических механизмов (моделям новых систем оплаты труда, нормативно-подушевого финансирования), наличию управленческих, финансовых и кадровых ресурсов для осуществления модернизации. Эта ситуация создает ***риск неравенства в доступе к конституционно гарантированному качественному образованию для детей из разных регионов России, риск появления в регионах архаичных и ветхих систем образования.***

Текущая централизованная и унифицированная образовательная политика не учитывает экономические, географические, социокультурные и этнокультурные особенности регионов, чем вызывает напряженность, как в среде работников образования, так и у населения. Возникают риски отчуждения семей от официальной системы образования.

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. В отдельных субъектах Российской Федерации до трети детей обучается в школах, в которых до 50% выпускников 11-х классов в 2011 году получили по ЕГЭ по математике не более 45 баллов. Выделяется сегмент школ (как сельских, так и городских), стойко демонстрирующих низкие учебные результаты на всех ступенях образования. В разных регионах России количество таких учреждений составляет от 4-5% до 25%.

В таких школах почти нет отличников, участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении, с неродным русским языком, с девиантным поведением. Положение усугубляет негативная селекция – уход в другие школы наиболее перспективных учеников из благополучных семей и приход проблемных и неуспешных. Все это порождает конкуренцию за места в школах с высоким качеством образования, что нередко приводит к выстраиванию системы барьеров при поступлении и селекции обучающихся, создает почву для коррупции. ***Образование перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию.***

На региональном и муниципальном уровне сложилась традиция поощрения школ с высоким качеством образования, предполагающая их более высокое финансирование. Такие школы получили поддержку и в рамках национального проекта «Образование». Приоритетное направление ресурсов в сектор успешных школ увеличивает их разрыв с отстающими школами, где концентрируются дети из семей с низким социальным и культурным капиталом. Этот 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.

2.2.5 Образовательные сети не соответствуют особенностям расселения

В России продолжается активная урбанизация: численность населения крупных городов растет, а малых и средних – сокращается. Увеличивается доля мельчайших сел (с

числом жителей менее 500 человек), происходит их обезлюдивание. Мельчайшие села несомасштабны современной российской основной школе: недостаточно детей соответствующих возрастов для наполнения школ, трудно сформировать коллектив педагогов-предметников, оснастить школу учебным и лабораторным оборудованием, содержать здание школы и т. д.

Изменившаяся система расселения не соответствует сетям социального обслуживания (учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта), спроектированным и построенным 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. Местные бюджеты не выдерживают финансовой нагрузки, плохая транспортная доступность и суровые природно-климатические условия еще больше обостряют проблему в отдельных регионах.

2.2.6 Стагнация внешкольного образования и воспитания

В советское время эффективность школьной системы во многом определялось ее встроенностью в более широкую систему социализации, наличием «подпорок», а функции и ответственность по воспитанию и социализации были распределены между семьей, школой, системой дополнительного образования, территориальными детскими организациями, детским кинематографом, радио и СМИ. В настоящее время эти «подпорки» или отсутствуют (разрушены), или не выполняют в прежней степени свои функции. Это приводит к возложению всей ответственности за социализацию и воспитание на школу.

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. Эта поддержка, прежде всего, компенсирует негативное влияние неблагоприятного экономического положения в семьях. Однако в России дети, находящиеся в неблагоприятном экономическом и ином положении, как правило, не получают доступа к возможностям дополнительного образования, а значит имеют меньше шансов на успехи в школе.

Россия – одна из немногих стран, где обеспечивается государственное финансирование учреждений дополнительного образования детей. Несмотря на то, что систему дополнительного образования удалось сохранить с советских времен (охват сегодня составляет 10,9 млн. детей или 49,1% от численности детей в возрасте от 5 до 18 лет), в последние годы наблюдается тенденция «платности» дополнительного образования. По данным репрезентативных социологических опросов, проведенных по заказу НИУ ВШЭ в 2010 году, в среднем по России всего 52% семей с детьми, посещавшими занятия по программам дополнительного образования, не оплачивали соответствующие услуги. Таким образом, фактически в 2010 году бесплатные программы дополнительного образования посещали всего 24% школьников.

За последние десятилетия система дополнительного образования потеряла значительную часть кадровых и финансовых ресурсов. Существенная причина дисбаланса между спросом семей на дополнительное образование и возможностями системы в том,

что финансирование этих учреждений с 2004 года переложено с субъектов РФ на муниципальные образования.

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

Резко сократилось число библиотек для детей (с 4522 учреждений в 1995 году до 3926 – в 2008 г.). В период с 2005 по 2010 гг. число детских оздоровительных лагерей в стране уменьшилось на 5 тысяч. 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 отдельных 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: закрываются группы продленного дня, сокращаются ставки педагогов-психологов и социальных педагогов.

В последние годы в России отсутствует единая межведомственная политика социализации детей и молодежи, не реализуются даже такие узкие инструменты, как ФЦП «Дети России», «Молодежь России».

Сохранение создавшейся ситуации является риском усиления негативных явлений в подростковой среде: алкоголизма, употребления наркотиков, экстремизма.

2.2.7 Незавершенность институциональных реформ

Активное и масштабное разворачивание институциональных реформ в образовании в последние годы натолкнулось на ограничения системы, неготовой их воспринять и «переварить». Это усиливает **риски имитации деятельности на уровне образовательных учреждений и выше**. Прежде всего, речь идет о незавершенности трансформации механизмов финансирования и управления, оценки качества и регулирования содержания образования.

Риски для стабильности системы образования (и шире – социальной стабильности) заключаются в том, что **содержание и объем социальных обязательств государства в образовании недостаточно конкретизированы**. Открытыми остаются вопросы о разделении услуг по реализации образовательной программы дошкольного образования и по уходу и присмотру за ребенком; о бюджетном финансировании внеурочной деятельности и бесплатных услугах дополнительного образования; о повышенном нормативе финансирования лицеев, гимназий и школ с углубленным изучением предметов; о гарантиях обеспечения во всех школах требований ФГОС к условиям обучения. В обществе возникают неадекватные представления о правах в сфере образования, границах платности и бесплатности. Эти мифы перерастают в социальные напряжения.

В области управленческих механизмов в системе образования незавершенными остаются такие изменения, как:

- создание механизмов общественно-государственного управления;
- обеспечение прозрачности деятельности образовательных учреждений для учащихся, их родителей и общественности;
- снижение бюрократической нагрузки на школу и переход к электронному документообороту;
- разграничение полномочий в области образования между разными уровнями управления.

Избыточная концентрация полномочий на федеральном уровне, а ответственности – у регионов и муниципалитетов приводит к тому, что Федерация предлагает стандартные решения даже там, где их реализация дает негативный эффект. *Подобная система ограничивает автономию и возможности принятия эффективных и ответственных решений в области образования на местах: в регионах и муниципалитетах.* Не проводится анализ эффективности этой системы, ее влияния на качество образования. Усиливается отчуждение основных участников образовательного процесса от процессов его модернизации.

Опыт реформ последних лет показывает, что проведение преобразований «сверху» не оставляет места для инициатив «снизу». Усиление внешнего контроля и подотчетности приводит к перенапряжению и имитации (в том числе и при реализации федеральных инициатив). Все это может выступать барьером для необходимых изменений.

Чтобы избежать этих рисков, необходимо использовать новые подходы к модернизации образования, среди которых:

- опора потенциал педагогов образовательных учреждений, их вовлечение в процессы преобразования;
- стимулирование рефлексивности системы, ее способности к самокорректировке;
- расширение возможностей для вариативных решений на региональном и муниципальном уровнях, обеспечение реальной самостоятельности образовательных организаций.

2.2.8 Качество и содержание образования, единый государственный экзамен

Этот блок институциональных преобразований оказался наиболее проблемным. До сих пор не удается обеспечить необходимый уровень прозрачности и надежности ЕГЭ. 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 видны технологическая отсталость российского образования, нехватка профессионально подготовленных специалистов и опасность некомплексного решения институциональных проблем. ЕГЭ с самого начала рассматривался лишь как часть комплексной национальной системы оценки качества образования, включающей в себя 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 гг. и пока не увенчалась успехом, несмотря на затраченные усилия и использованные 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. *Незавершенность институциональных механизмов обновления содержания образования приводит к риску отставания школьной учебной программы от меняющихся современных 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 институциональных изменений приводит к имитации новых практик, к «усталости» и перегрузке управленцев. Пример федеральных стандартов демонстрирует, что эта незавершенность может быть связана с неадекватностью планируемых преобразований. Как результат, из массовой школы уходит все большее количество учеников, формально оставаясь в системе образования. Растет число родителей, выбирающих альтернативные формы получения образования для своих детей (семейное, экстернат и т. д.), в вечерних школах обучаются более 10% детей. Российская школа перестает соответствовать запросам значительной части населения.

Таким образом, сегодня накопились серьезные проблемы, которые создают риск не только для дальнейшего развития, но и для функционирования системы на сегодняшнем уровне.

2.3 Завтрашние вызовы: риски архаичности и снижения конкурентоспособности

Долгосрочная стратегия не может строиться лишь на решении проблем сегодняшнего дня. Она должна ориентироваться на вызовы завтрашнего дня, встающие перед всеми развитыми странами, на тенденции, которые будут определять глобальную

конкурентоспособность России в будущем. Без ориентации на эти тренды мы можем и не заметить, как хорошая система образования станет архаичной. Ниже мы описываем четыре основных глобальных вызова образованию, и то, как на них отвечает российская система образования и социализации сегодня.

2.3.1 Кризис традиционной модели детства

Это первый и наиболее значимый вызов. Взросление происходит в изменившихся условиях, дети и родители имеют существенно различающиеся опыт и переживания, поэтому модель взрослости, предлагаемая родителями, не во всем подходит для детей. Разрушаются и привычные механизмы семейного воспитания. Сегодняшняя семья дает родителям больше возможностей строить свою карьеру (уход за детьми с помощью платных профессионалов), не длить неудачный брак, жить с сегодняшним партнером, соединяя детей от разных браков и т.д. Таким образом, привычные механизмы взросления переживают эрозию.

Традиционная школа, которая опиралась на старые механизмы взросления, вынуждена искать новые опоры. Отвечая на этот вызов, школьные системы в различных странах строят специфические для каждой возрастной ступени механизмы воспитания и обучения, моделируют механизмы возрастных переходов со ступени на ступень. Все больше распространяются модели отдельных начальных и старших школ. Школы уделяют все большее внимание 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, выделяются семьи, в которых нет достаточного социального и культурного капитала для поддержки развития детей, для них создаются специальные курсы по повышению родительской компетентности, им оказывается индивидуальная поддержка. Во-вторых, выделяются наиболее активные и компетентные семьи, которые привлекаются к управлению школами вплоть до их прямого участия в обновлении образовательного процесса. В-третьих, отвечая на потребность присмотра за детьми, все более распространяется модель «школы полного дня». В России эти формы деятельности пока находятся на периферии внимания системы образования.

2.3.2 Утрата формальным образованием монополии на образование и социализацию

Основой массового характера формального образования в XX веке была скудость каналов распространения знаний. Это поддерживало престиж школы и учителя. В ситуации появления новых каналов и источников информации, резкого возрастания возможностей доступа к любым информационным сегментам современного мира школа утрачивает монополию на формирование знаний, навыков и образцов поведения.

Необходим выход за пределы формального образования, использование возможностей других социальных институтов. 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.

Другим важнейшим направлением ответа на этот вызов является выстраивание «кооперации» школ с Интернетом. Выход образования в «сеть» стал для большинства развитых стран фактом. Это требует как прямого участия образования в формировании сетевых проектов и ресурсов, так и использования системой образования и социализации 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 численности телеканалов для детей. Например, во Франции и Великобритании функционирует 17 телеканалов, в Германии – 9, а общее количество детских телеканалов в странах ЕС – около 130. На территории РФ зарегистрировано 24 детских телеканала, но общероссийским является только «Карусель». Не выработано целенаправленной государственной политики и в сфере индустрии товаров и услуг для детей. В то же время влияние игрушек и игровых развивающих сред на развитие ребенка весьма значительно, а рынок детских товаров в России – один из самых интенсивно развивающихся сегментов (объем рынка детских товаров составляет 14.4 млрд. долл., средний рост рынка – около 15% в год).

2.3.3 Разрушение корпуса всеобщих культурных образцов

Это третий глобальный вызов. Основой содержания школьного образования всегда был общепризнанный набор культурных единиц - произведений искусства, знаний, умений и навыков. Современное общество сталкивается с фрагментацией культуры, происходит отказ от признания «великих образцов» и ориентация на множественность культурных практик и эталонов. Это приводит к дезориентации молодого поколения, к разрушению межпоколенного культурного пространства. 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.

В современной России этот вызов обостряется с возрастанием внутренних и внешних миграционных потоков. Культурная неоднородность российского общества усиливается. Рост численности мигрантов делает востребованными программы обучения русскому языку, социальной и культурной интеграции, профилактики ксенофобии, специальной подготовки педагогов. Отсутствие подобных мер приводит к росту социальной напряженности в обществе.

Отвечая на указанные вызовы, школьные системы, в которых до недавнего времени определение учебного содержания было децентрализованным, усиливают стандартизацию и диалог об общем содержании образования. В ряде стран даже развернуты специальные проекты определения «культурной грамотности» под лозунгами того, «что должен знать каждый». На этом фоне трудности с разработкой и обсуждением федеральных образовательных стандартов свидетельствуют о серьезном отставании отечественной педагогической науки и экспериментальной практики.

2.3.4 Становление нового технологического уклада

Современная цивилизация навязывает человеку совершенно новый уровень технологической компетентности. Взаимодействие с усложняющимися технологическими средствами требует понимания инженерных основ современного мира, которое формируется в процессе обучения. Однако сегодняшнее содержание образования ориентируется в лучшем случае на политехническую модель конца XIX века, связывая технологичность лишь с основаниями естественных наук. Главные составляющие современного школьного знания практически не учитывают особенности новой технологической среды, прежде всего, Интернета. Это создает новые риски для социализации и образования: делает школьное знание малоинтересным, а методы обучения – неадекватными.

Высокотехнологическая экономика требует от образования повышения ценности креативности, индивидуальности, применения знаний, преодоления подходов, ориентированных на подражание, копирование и послушание.

Отвечая на этот вызов, школьные системы усиливают обучение математике и естественным наукам, поскольку доказано, что именно владение материалами этих дисциплин – важнейший фактор для 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 значительной степени об успешности ответа образовательных систем на этот вызов свидетельствуют результаты международного исследования PISA. Оно оценивает читательскую компетентность, математическую и естественнонаучную грамотность выпускников основной школы (15 лет), их способность применять в личностно и социально значимых ситуациях (выходящих за пределы учебных) полученные знания и умения. Результаты данного исследования в 2000-2009 годах показали, что ***по всем ключевым для формирования функциональной грамотности направлениям российские учащиеся, оканчивая основную школу, значительно отстают от сверстников из большинства развитых стран мира.*** 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.).

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 ВЫШЕ результатов России	26	31	36	38
Число стран, результаты которых СРАВНИМЫ с результатами России	2 Португалия, Латвия	2 Турция, Уругвай	3 Турция, Чили, Израиль	4 Австрия, Литва, Турция, Дубай (ОАЭ)

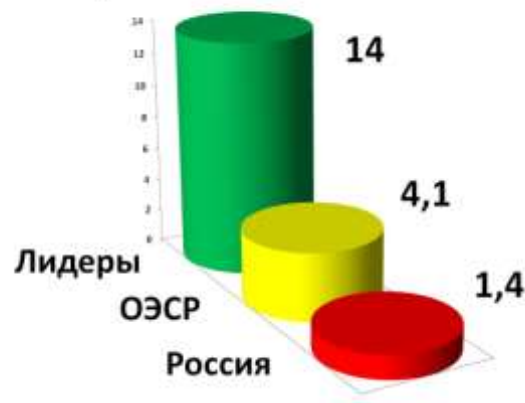
Средний балл *читательской грамотности* у российских учащихся в 2009 году составил 459 из 1000 (в среднем в ОЭСР – 493). Число 15-летних учащихся, не готовых ориентироваться с помощью текстов даже в знакомых житейских ситуациях (2-й уровень читательской грамотности), составляло 27% (в ОЭСР – 21%). За 2000–2009 гг. доля российских школьников, чьи достижения в международном тесте были ниже порогового уровня, не изменилась, а процент учащихся с высокими результатами (4-6 уровни читательской грамотности) снизился на 2%.

Сейчас в России ведущим 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-ий уровень читательской грамотности, что дает основание предсказывать более высокую успешность 15-летних учащихся развитых стран в различных ситуациях реальной жизни, где ориентация происходит с опорой на текст.

По результатам исследования 2-го порогового уровня *математической грамотности* не достигли 28,5% российских учащихся 15-лет (в странах ОЭСР – 22,1%), а *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% продемонстрировали высокий уровень естественнонаучной грамотности. И это несмотря на то, что в 2009 году доля учащихся гимназий и лицеев в России составляла 20% от общего количества учащихся.

Лучшие результаты российских школьников в PISA-2009

Исследование PISA - 2009, Талантливые дети,
по всем трем компетентностям высший балл



3. Сценарии развития и предлагаемые меры

Проведенный анализ показывает, что проблемы, накопившиеся в российском образовании, мешают ему стать одним из ключевых двигателей инновационного развития страны. Архаичность системы образования усугубляет ее неадекватность меняющимся внешним условиям и вызовам. Усиливающееся неравенство в доступности качественного образования создает риск для социального и культурного развития. 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 фокусам использования ресурсов.

3.1 Реставрационный сценарий

Этот сценарий предполагает отказ от продолжения начатых преобразований и даже реставрацию ключевых норм и институтов XX века. Он, на первый взгляд, может показаться искусственным, но в реальности отражает позицию части российского общества, которая видит решение текущих и перспективных проблем в возвращении к «советской» системе образования.

В рамках данного сценария:

- будет ликвидирован ЕГЭ;
- будет существенно ограничена вариативность учебников и образовательных программ;
- в стандартах будет детально прописан перечень обязательных предметов и содержание учебного материала по каждому из них;

- на старшей ступени школы произойдет отказ от профильного обучения и индивидуальных учебных планов в пользу унифицированного для всех содержания образования;
- подходы, опирающиеся на инициативу и самоорганизацию учащихся, будут заменены моделями, основанными на авторитете и дисциплине;
- будет восстановлена закрытая ведомственная система управления и оценки качества - планы развития, образовательные программы и результаты школ станут непрозрачными для родителей и общества;
- будет остановлен процесс институциональных преобразований (новая система оплаты труда, нормативное подушевое финансирование, ФЗ-83).
- будут ликвидированы гимназии и лицеи, все учреждения возвращены к типовым штатам и ориентированы на выполнение единой общеобразовательной программы, будет обеспечен равный доступ к образованию минимального уровня;

При реализации реставрационного сценария в среднесрочной перспективе 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 доступности качественных образовательных услуг: прием 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, и по отношению к которым система выполняет функции «социального обеспечения»;
- архаичная школа будет непривлекательна для учащихся (особенно старших классов), 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.)*. Мировой опыт свидетельствует, что не остается стран, которые сохраняют свои образовательные системы в неизменности.

Описанный выше 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.

3.2 Стабилизационный сценарий

В рамках этого сценария:

1. *конкретизируются и нормативно закрепляются социальные обязательства государства в сфере услуг по образованию и социализации* для всех обучающихся, проводится четкое разделение бесплатных и платных услуг для населения, формируются механизмы, обеспечивающие выполнение данных обязательств и защиту прав потребителей в сфере платных образовательных услуг;

2. обеспечивается *«эффективный контракт»* с педагогическими работниками:

- в Законе «Об образовании в РФ» закрепляется норма, обеспечивающая уровень заработной платы педагогических работников образовательных организаций не ниже средней заработной платы работников, занятых в сфере экономики субъекта РФ, на территории которого расположена соответствующая образовательная организация,
- уровень заработной платы педагогов общеобразовательных учреждений к 2017 г. доводится до 115% средней по экономике, педагогических работников дошкольного и дополнительного образования - до 80% от средней заработной платы по экономике,
- вводятся стандарты профессиональной деятельности для педагогов и руководителей и основанная на данных стандартах система аттестации;

3. обеспечиваются возможности равного доступа к бюджетным ресурсам организаций всех форм собственности, работающих в сфере образования и социализации детей;

4. в сельской местности развитие получают такие формы организации дошкольного и школьного образования как учительский дом – школа, воспитательский дом – детский сад (при количестве детей до 7-8), детский сад – начальная школа;

5. развиваются альтернативные формы образования, программы дистанционного образования детей с ограниченными возможностями здоровья, детей, проживающих в отдаленных территориях;

6. реализуются национальные проекты и программы, направленные на решение в субъектах РФ острых проблем доступности качественного образования. Субсидии из федерального бюджета (принцип «деньги в обмен на обязательства») выделяются на реализацию программ:

- повышения доступности услуг дошкольного образования,
- улучшения инфраструктуры школьного образования, модернизации сетей образовательных учреждений,
- реализации новых образовательных стандартов,

- поддержки школ, обучающихся наиболее сложные категории учащихся, в том числе, детей из социально незащищённых семей;
- повышения результатов школ с низким качеством образования (в том числе через партнерство с сильными школами),
- обеспечения конкуренции и высокого качества на рынке услуг внешкольного образования и социализации, летнего отдыха и занятости, самоорганизации детей и повышения доступности этих услуг для детей из семей с низкими доходами,
- развития сетевого взаимодействия образовательных учреждений и организаций социально-культурной сферы, обеспечивающих комплексное предоставление социальных услуг населению в сельской местности,

7. разрабатываются и реализуются механизмы, обеспечивающие возможность гарантированного и бесплатного изучения русского языка на дошкольной и школьной ступенях для детей мигрантов, а также их образовательной и культурной интеграции;

8. регионам предоставляется право разработки примерной образовательной программы, учебников и учебно-методических комплектов для изучения языков коренных и малочисленных народов.

«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 обязательств 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, преодоление отставания российской системы образования от 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 (реализация модернизационного сценария).

3.3 Модернизационный сценарий

В рамках данного сценария принципиальной инновацией становится перенос акцента от 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 т.ч., 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, создание системы образовательных сервисов для удовлетворения разнообразных запросов подрастающего поколения.**

В общем виде основные результаты реализации модернизационного сценария формулируются следующим образом:

- обеспечение готовности выпускников школ к дальнейшему обучению и деятельности в современной высокотехнологической экономике,
- достижение выпускниками школ высокого уровня развития социальных компетенций и гражданских установок.

При этом принципиальным станет снижение доли школьников, не достигающих хотя бы удовлетворительного уровня этих результатов. 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, поступающих на естественнонаучные, медицинские и инженерные специальности,
- рост количества и масштабов молодежных социально-позитивных инициатив,
- снижение проявлений асоциального поведения молодежи.

1. Для достижения указанных результатов, в первую очередь, потребуется создать **современную национальную систему оценки качества образования**, которая включает:

- регулярные общероссийские исследования, опирающиеся на передовой мировой опыт (в т.ч. в проведении PISA);
- систему мониторинга учебных и внеучебных достижений (электронное портфолио) и результатов социализации учащихся;
- инструменты оценивания на уровне школы (мониторинги, самооценка и партнёрский аудит) и класса (оценка индивидуального прогресса учеников), в т.ч. формирующее оценивание.

При этом оценивание будет проводиться, прежде всего, для обеспечения прозрачности, конструктивной обратной связи и улучшения преподавания, а не для формальной отчетности, поощрения или наказания. Показатели оценки эффективности образовательных учреждений будут дополнены контекстными показателями (характеристики контингента, территории, ресурсной обеспеченности). В новой системе

оплаты труда при распределении стимулирующих выплат будет учитываться динамика профессионального развития педагога.

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

В городской и сельской местности:

- предоставлять субсидии на реализацию дополнительных образовательных программ школам, обучающим наиболее сложные категории учащихся («школа полного дня» и др.),
- предоставлять субсидии на реализацию программ развития, обеспечивающих повышение качества образования школам, обучающим наиболее сложные категории учащихся и демонстрирующим низкие результаты;

В сельской местности:

- провести эксперименты по изменению структуры основного общего образования как внутри всего 5-летнего цикла основной школы, так и в течение учебного года. В рамках этих экспериментов пятый и шестой классы могут быть присоединены к начальной школе, а переход к основной школе будет происходить в 7 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, осуществить 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 предполагается разработать межведомственную целевую программу развития транспортных сетей на низовом первичном уровне.

3. Для **снижения бюрократической нагрузки** будет проведена оптимизация существующей системы проверок образовательных учреждений, бумажная отчетность уступит место системе электронного документооборота.

4. Достижение нового качества образовательных результатов потребует большей гибкости и вариативности **организационно-управленческих и финансово-экономических механизмов** в системе образования. Для этого будут осуществлены:

- переход от сметного к программно-целевому бюджетному планированию и финансированию, который обеспечит интеграцию бюджетных ресурсов и их направление на достижение количественно измеримых результатов деятельности;
- создание нормативных условий и экономических стимулов для диверсификации организаций, предлагающих образовательные услуги (особенно актуально для сфер дошкольного и дополнительного образования детей);
- внедрение механизма расширенной академической и административной автономии образовательных организаций, добившихся высокого качества образовательных результатов обучающихся (принцип «свобода в обмен на качество»);

- пересмотр санитарных норм и правил с целью повышения гибкости требований и ограничения регламентации развития новых образовательных технологий;
- передача профессиональному сообществу ряда функций в области контроля и надзора, оценки качества образования, аттестации педагогов, аккредитации образовательных программ, повышения квалификации и др. (по аналогии с саморегулируемыми организациями в коммерческом секторе);
- введение института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями;
- законодательное закрепление реальных полномочий управляющих советов образовательных учреждений (в т.ч. участие в назначении руководителя).

5. Готовность школы к деятельности в условиях **становления нового технологического уклада** будет обеспечена за счет следующих мер:

- изменение структуры учебной нагрузки в течение учебного года и продолжительности обучения в общеобразовательной школе, в т.ч. для реализации программ внеучебной деятельности, обменов образовательными программами и школьниками в летние месяцы;
- обновление образовательных программ по естественным наукам и технологиям, в т.ч. через создание сети федеральных инновационных площадок;
- окончательный переход от оплаты за проведенные часы к штатно-окладной системе оплаты труда педагогических работников;
- реализация проектов формирования технологической среды системы образования («цифровая школа», «школа компетентностей»), в т.ч. подключение школ к широкополосному интернету WI-FI;
- развитие дистанционного образования и образовательных сервисов для учащихся.

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

- введение новых стандартов педагогического образования и проведение экспериментов, направленных на повышение эффективности педагогических вузов, подготовки педагогов в непрофильных вузах;
- введение стандартов профессиональной подготовки и повышения квалификации руководителей (администраторов), предполагающих их подготовку как эффективных управленцев и педагогических лидеров;
- модернизация педагогического образования, разработка и введение педагогической магистратуры в классических университетах;
- замещение архаичных форм повышения квалификации на базе региональных институтов новыми моделями, предполагающими индивидуализацию траекторий профессионального развития педагога, построенными на основе практик сотрудничества учителей и образовательных учреждений: поддержка стажировок

педагогов на площадках, где транслируются лучшие образовательные практики (в т.ч. за рубежом);

- создание новых возможностей для карьерного роста педагогов путем введения статусов, связанных с расширенными областями деятельности (наставничество, исследования, экспертиза);
- развитие механизмов привлечения лучших выпускников вузов (в т.ч. непедagogических) в школы (введение высокой стартовой заработной платы для молодых кадров, выделение грантов на предоставление жилья и льготная ипотека), в т.ч. создание школ с молодыми педагогическими коллективами.

7. Достижение высокого уровня развития **социальных компетенций и гражданских установок** у выпускников школ будет обеспечиваться следующими мерами:

- программа поддержки муниципальных проектов создания интегрированных служб (комплексов) социализации и развития детей и подростков;
- внедрение именных сертификатов на предоставление услуг качественного дополнительного образования детей из семей с низкими доходами, детей, находящихся в сложной жизненной ситуации.

Ограничением модернизационного сценария является то, что он преимущественно опирается на систему формального («школьного») образования, увеличивая ее «нагрузку» и не использует потенциал неформального («внешкольного») образования. В то же время, как показано выше, процессы становления человека перемещаются именно в эту сферу, в пространство «инициативного образования» и социализации. На решение указанных проблем направлен инновационный сценарий.

3.4 Инновационный сценарий

Этот сценарий предусматривает поиск ответов на вызовы завтрашнего дня при одновременной реализации стабилизационного сценария. Для этого нужен ***выход за рамки системы в сферу неформального (открытого) образования и социализации***, использование новых ресурсов и возможностей.

Инновационный сценарий опирается ***на заинтересованность семей*** в развитии потенциала детей и предусматривает 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 уделяют образованию и социализации детей. Усиление спроса семей на сферу 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, индустрии детских товаров, организациях неформального образования и социализации,

лучших школах, реализующих не только учебные, но и современные образовательные практики.

1. Стимулируется развитие сектора неформального образования и социализации за **счет механизмов государственно-частного** (поддержка детских индустрий, медиапроекты) и **социального партнерства**, поддержки (налоговые льготы, гранты) общественных (НКО, религиозные организации, ученические и молодежные общественные объединения) и **частных инициатив** и т. д.

2. Формируется **децентрализованная система регулирования** сектора неформального образования и социализации: отказ от традиционных государственных инструментов лицензирования и аккредитации, опора на механизмы саморегулирования (ассоциации, как поставщиков, так и потребителей услуг). При этом государство осуществляет субсидирование получения услуг дополнительного образования через введение именных сертификатов для социально-незащищенных категорий детей (из многодетных семей, семей с низкими доходами, находящихся в сложной жизненной ситуации и др.).

3. **Стимулируется муниципальная политика**, направленная на развитие инфраструктуры социализации и досуга детей и подростков (клубы, детские и спортивные площадки) по месту жительства; используются существующие и создаются новые (эксплораториумы, музеи науки и техники, игровые центры) социокультурные среды для социализации и развития детей и подростков.

4. Реализуется федеральная программа поддержки **медийно-социальных (в том числе сетевых) проектов**, решающих задачи формирования социальных установок подрастающего поколения (Интернет, кино, ТВ).

5. 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.

6. Происходит постепенный переход от содержания ведомственных учреждений и организаций образования, культуры и спорта к формированию территориальных сетей образования и социализации. Законодательно оформляется **новый тип учреждения** - интегрированное социальное учреждение, оказывающее многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения. Применительно к сельской местности это позволяет повысить доступность качественных социальных услуг, а в городских районах - обеспечивать комплексный подход к решению задач образования и социализации детей.

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

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

Таким образом, образовательная политика выходит на некоторые развилки между сценариями. *Первая* развилка связана с принятием решения о завершении начатых институциональных изменений или о возвращении к модели советского образования. *Вторая* развилка связана с возможностью ограничиться стабилизационным сценарием и решить сегодняшние проблемы или предложить ответы на современные и будущие вызовы для системы образования. *Третья* развилка (в случае выхода за стабилизационный сценарий) связана с выбором 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 модернизации 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.

3.5 Институциональные меры

1. Обеспечение «эффективного контракта» с педагогическими работниками:

- нормативное закрепление стандартов профессиональной деятельности для педагогов и руководителей, ориентированных на новые образовательные результаты; введение основанной на данных стандартах системы аттестации, профессиональной экспертизы и оплаты труда, стимулирующей профессиональное развитие;
- доведение уровня заработной платы педагогов общего образования к 2017 г. до 115% средней по экономике; доведение заработной платы педагогических работников дошкольного и дополнительного образования к 2017 году до 80% от средней заработной платы по экономике.

2. Создание механизмов обновления учительского корпуса:

- модернизация системы пенсионного обеспечения, включая выплату учителям, вышедшим на пенсию, единовременных пособий в размере 50% от годовой оплаты труда;
- включение годовой интернатуры в программы подготовки педагогов;
- подготовка учителей-методистов в специализированных магистратурах.

3. Закрепление возможности гарантированного получения детьми в возрасте 5-7 лет услуг дошкольного образования (за счет бюджетного финансирования) и содержания детей (сочетание бюджетного финансирования и дифференцированной родительской платы) в т.ч. за счет:

- введения целевых потребительских субсидий на получение услуг дошкольного образования;
 - субсидирования негосударственных образовательных организаций, предоставляющих услуги дошкольного образования и/или введения льгот по аренде.
4. Предоставление школам, обучающим наиболее сложные категории учащихся, субсидий на реализацию дополнительных образовательных программ («школа полного дня» и др.).
 5. Выделение школам, обучающим наиболее сложные категории учащихся, демонстрирующих низкие результаты, субсидий на реализацию программ развития, обеспечивающих повышение качества образования.
 6. Введение целевых потребительских субсидий на получение услуг дополнительного образования для детей из семей с низкими доходами, детей, находящихся в сложной жизненной ситуации.
 7. Создание национальной системы оценки качества образования, включающей национальные экзамены, регулярные исследования компетенций учащихся, систему мониторинга учебных и внеучебных достижений школьников (электронное портфолио).
 8. Создание нормативных и экономических условий для реализации школами и внешкольными организациями программ образовательной и социальной деятельности школьников в летние месяцы.
 9. Законодательное закрепление расширенных полномочий управляющих советов образовательных учреждений (в т.ч. участие в назначении руководителя).
 10. Законодательное закрепление равенства доступа к бюджетному финансированию организаций всех форм собственности, работающих в сфере образования и социализации детей.
 11. Законодательное оформление нового типа учреждения - интегрированное социальное учреждение, оказывающее многопрофильные услуги в сфере образования, культуры, спорта, социального обеспечения и здравоохранения.
 12. Нормативно-правовое обеспечение механизмов финансирования получения общего образования в разнообразных формах (образование в сети, семейное образование, самообразование, дистанционное образование).
 13. Передача профессиональному педагогическому сообществу ряда функций в области контроля и надзора, оценки качества образования, повышения квалификации и др. (по аналогии с саморегулируемыми организациями в коммерческом секторе).
 14. Введение института образовательного договора о порядке и условиях обучения между образовательным учреждением и родителями.
 15. Пересмотр санитарных норм и правил для повышения гибкости требований и ограничения регламентации развития новых образовательных технологий.
 16. Замещение бумажной отчетности образовательных учреждений системой электронного документооборота.

17. Включение в систему показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления индикаторов, характеризующих равенство доступа к качественному образованию, качество условий (инфраструктуры) для организации внешкольного образования, досуга и спорта для детей и подростков, показателей социализации детей и подростков.

3.6 Проекты (Программы)

1. Поддержка комплексных (региональных\муниципальных) программ сопровождения школ, в которых обучаются наиболее сложные категории учащихся, программ повышения результатов школ с низким качеством образования;

2. Поддержка региональных программ модернизации территориальных образовательных сетей, включающих создание социокультурных комплексов, интегрированных социальных учреждений, гибкие формы предоставления услуг дошкольного и дополнительного образования, школы ступеней обучения, профильное обучение по индивидуальным образовательным программам на старшей ступени.

3. Поддержка региональных программ модернизации сферы дополнительного образования и социализации, летнего отдыха и занятости, самоорганизации детей (гранты и конкурсы на реализацию социально-образовательных инициатив в области научно-технического творчества, формирования позитивного социального опыта и межкультурного взаимодействия).

4. Поддержка проектов формирования новой технологичной среды в системе образования (цифровая школа»), в т.ч. подключение школ к широкополосному интернету через WI-FI.

5. Поддержка муниципальных проектов развития образовательной и культурной среды для детей и молодежи (эксплораториумы, детские городки, игровые площадки, социальные сети и т. д.).

6. Программа реализации медийно-социальных проектов (ТВ, Интернет, кинематограф, анимация), направленных на формирование социальных компетенций и гражданских установок учащихся.

7. Создание национальной системы оценки качества образования.

8. Подготовка нового поколения управленческих кадров в образовании.

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.