

# Российское образование в свете ЦРТ – состояние, проблемы, перспективы

## 2.1. РОССИЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

Образование – ключевой ресурс развития и повышения благосостояния человека, общества и страны. Поэтому не удивительно, что вопросы образования (**Цель 2 «Обеспечение всеобщего начального образования»**) занимают не только ведущее место в Целях развития тысячелетия, уступая по приоритетности только ликвидации нищеты и голода, но и включены в другие цели: равенство доступа мальчиков и девочек к начальному и среднему образованию, равенство между девушками и юношами в области грамотности предусмотрены в рамках **Цели 3 «Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав»**

Для России образование, его качество и ответственность современным требованиям также осознаны как приоритетные в контексте повышения конкурентоспособности российской экономики, благосостояния и качества жизни населения. Под первым номером в числе приоритетных задач социально-экономического развития страны на среднесрочную перспективу значится: «В рамках создания условий для повышения конкурентоспособности человека необходимо сосредоточить усилия

**Ряд факторов и тенденций не позволяют констатировать, что в России Цели тысячелетия, относящиеся к образованию, достигнуты в полной мере не только по формальным показателям, но и по сути.**

на реформе образования. Требуется сохранить более высокий уровень российского образования по сравнению с тем, который характерен для стран сопоставимого уровня социально-экономического развития. Необходимо реформировать всю систему образования, начиная с дошкольного, заканчивая высшим профессиональным, путем усовершенствования образовательных программ и стандартов, большей ориентации на потребности рынка труда»<sup>1</sup>. В этой связи представляется важным рассмотреть систему образования России с позиций Целей тысячелетия, провозглашенных в Декларации Тысячелетия ООН (Резолюция, принятая на 55 Ассамблее ООН 18 сентября 2000 г.), и попытаться ответить на несколько вопросов: насколько актуальны для России Цели тысячелетия, каков уровень их достижения, каковы приоритетные задачи развития российского образования в духе ЦРТ?

### 2.1.1. АКТУАЛЬНОСТЬ ДЛЯ РОССИИ ЦРТ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Формальный анализ уровня достижения Россией ЦРТ дает вполне благополучную картину как по охвату населения образованием, так и по гендерным показателям его доступности.

Охват начальным образованием детей соответствующих возрастов после некоторого спада в первой половине 90-х годов имеет устойчивую тенденцию к росту и в 2004 году со-

ставил около 95%. Разница коэффициентов охвата начальным образованием для мальчиков и девочек составляет менее одного процентного пункта и лежит в пределах погрешности.

**Р**авенство доступа к общему среднему образованию по признаку пола, предусмотренное Целью 3, также обеспечено – охват мальчиков и девочек программами данного уровня практически одинаков, и в целом показатели образования находятся на высоком уровне. Население России – одно из самых образованных в мире: только в двух-трех странах доля населения в возрасте от 25 до 64 лет с образованием не выше начального меньше, чем в России, а по доле населения с третичным образованием Россия намного опережает все страны, причем для женщин этот отрыв еще значительнее.

**Д**оля молодых людей, получивших в 2002 г. полное среднее образование, в общей численности населения соответствующей возрастной группы также превосходит не только среднемировые значения, но и выше, чем в большинстве развитых стран. Причем и здесь девушки опережают юношей.

**О**значает ли это отсутствие проблем в достижении Целей тысячелетия в России? Для ответа на этот вопрос необходимо рассмотреть те категории детей, которые оказываются вне сферы образования. Можно выделить две основные группы причин эксклюзии (Вставка 2.1):

- здоровье
- социальные факторы.

### 2.1.2. НЕРАВЕНСТВО ДОСТУПА К ОБРАЗОВАНИЮ

**З**а исключением отмеченных выше аспектов проблемы вовлеченности во всеобщее начальное образование, которые каса-

ются не более 4% детей, можно отметить, что в целом показатели решения задачи обеспечения всеобщего начального образования и реализации равенства доступа полов ко всем уровням образования в России находятся на высоком уровне, сопоставимом с уровнем развитых стран. Тенденции изменения этих показателей также вполне положительны.

**В**то же время следует отметить ряд факторов и тенденций, которые, как представляется, не позволяют констатировать, что в России Цели тысячелетия, относящиеся к образо-

#### Вставка 2.1.

##### Проблемы исключенности отдельных групп детей из образования

Доступность образования для детей с ограниченными возможностями и особыми потребностями по здоровью является безусловной характеристикой экономического и морального состояния общества. Имеющиеся данные не позволяют достоверно рассчитать охват образованием таких детей, поскольку в статистике образования имеются данные о численности обучающихся детей со специальными потребностями, но отсутствуют данные о том, сколько таких детей всего. Статистика здравоохранения, в свою очередь, дает информацию об общем количестве детей-инвалидов, но не может ответить на вопрос, какая часть из них требует специальных программ и учебных заведений или вообще подлежит обучению<sup>2</sup>. Кроме того, данные статистики здравоохранения и образования агрегируются по разным возрастным группам, что существенно затрудняет анализ этих данных. По приблизительной оценке, сделанной на основе сопоставления данных Минздрава и Минобразования, из образования исключены примерно 50% инвалидов в возрасте 7-15 лет, включая детей, не подлежащих обучению.

Что касается изоляции обучающихся детей от их сверстников, то имеются только данные о том, сколько детей с отклонениями в развитии учатся в специальных классах в составе общеобразовательных школ. Доля таких детей с 2000 по 2002 г. выросла с 43 до 45%, от общей численности обучающихся детей с отклонениями в развитии. Это, безусловно, положительная тенденция, хотя уровень этого показателя еще существенно ниже, чем в развитых странах. Однако сведения о том, сколько детей со специальными потребностями обучается в классах вместе с обычными детьми, отсутствуют.

Еще менее достоверна информация о детях, не вовлеченных в систему образования по социальным причинам – беспризорники, дети из социально неблагополучных семей, сироты и дети, оставшиеся без попечения. В различных исследованиях приводятся самые разнообразные оценки – от нескольких десятков тысяч до нескольких миллионов. Более или менее надежная оценка численности детей, не вовлеченных в образование, основанная на данных переписи и по возрастным охватах всеми видами образования, дает в 2003 г. цифру в 709 тысяч детей в возрасте 7-15 лет, что составляет 4% населения данной возрастной группы. В любом случае эта проблема существует. И, судя по всему, доля детей, не вовлеченных в образование, если и сокращается, то очень медленно.

Данные разового обследования, проведенного в 2002 г. Министерством образования и Госкомстатом, дают существенно более благоприятную картину. Однако и эти, явно заниженные, результаты<sup>3</sup> обследования выявили не менее серьезный аспект данной проблемы – межрегиональную дифференциацию в численности детей, не вовлеченных в образование. Доля таких детей колеблется по регионам от менее чем одного промилле до почти одного процента. При этом наблюдается достаточно тесная связь с уровнем социально-экономического развития региона и, что более важно – с уровнем доходов населения. Последнее фактически означает, что исключенность детей из образования является следствием в первую очередь социальных причин.

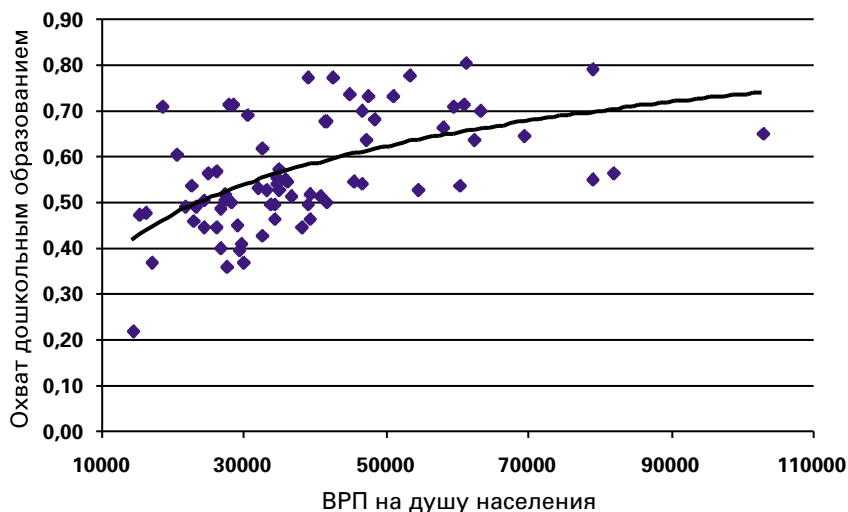
**Неравенство доступа к дошкольному образованию означает, в первую очередь, усиление неравенства стартовых возможностей для детей, проживающих в менее развитых регионах, в сельской местности и детей из менее благополучных семей. Во многих случаях это означает, что ребенок не готов к школе, не справится с программой и в дальнейшем не получит качественного образования.**

ванию, достигнуты в полной мере не только по формальным показателям, но и по сути.

**П**ервый из них – масштабы вовлечения детей в дошкольное образование и равенство доступа к этой ступени образования по различным основаниям. Несмотря на то, что показатели охвата детей дошкольным образованием в России по абсолютному значению сопоставимы с развитыми странами, сам по себе охват дошкольным образованием представляется недостаточным. Этот вывод обусловлен следующими причинами:

- В условиях повышенного уровня социальной дифференциации населения и

**Рис. 2.1. Охват детей в возрасте 3-6 лет дошкольным образованием и социально-экономическое развитие регионов**



значительной роли образования для социальной мобильности необходимо обеспечить по возможности равные «стартовые условия» для детей, вне зависимости от благосостояния их семей. Дошкольное образование имеет здесь решающее значение. Поэтому расширение доступа к дошкольному образованию является одним из ключевых средств решения проблемы социальной мобильности и снижения потенциальной социальной напряженности в обществе.

- В России только начальное и общее среднее образование являются обязательными. При этом продолжительность обучения по этим программам короче, чем в большинстве развитых стран, а возраст поступления – выше. В этой связи дошкольное образование становится важным фактором повышения общего уровня образования населения.

**Р**ассматривая дифференциацию охвата дошкольным образованием по субъектам Российской Федерации, можно обнаружить существенные различия, обусловленные неравенством социально-экономического развития регионов (рис. 2.1). Охват дошкольным образованием детей в возрасте 3-6 лет колеблется по регионам от 21 (Дагестан) до 85% (Вологодская обл.). Еще большая межрегиональная дифференциация выявляется, если рассматривать охват детей дошкольным образованием в сельской местности.

**Н**еравенство доступа к дошкольному образованию означает, в первую очередь, усиление неравенства стартовых возможностей для детей, проживающих в менее развитых регионах, в сельской местности и детей из менее благополучных семей. Во многих случаях это означает, что ребенок не готов к школе, не справится с программой и в дальнейшем не получит качественного образования (см. Вставку 2.2).

**В**торой фактор, не позволяющий охарактеризовать российское образование как в полной мере достигшее ЦРТ – межрегиональная дифференциация в доступе к качественному общему среднему образованию. Здесь, так же, как и в рассмотренном выше дошкольном образовании, имеются существенные различия как по показателям охвата, так и по показателям ресурсного обеспечения, которое, в конечном счете, определяет качество образования.

**М**ежрегиональная дифференциация в охвате образованием наблюдается даже на стадиях обязательного (начального и основного общего) образования, а на этапе полного среднего образования проявляется вполне отчетливо (рис. 2.2)

**М**ежрегиональные различия в показателях участия в образовании дополняются и дифференциацией в ресурсном обеспечении, что, в конечном счете, означает дифференциацию в качестве образования. Различия в уровне финансирования общего среднего образования в расчете на одного учащегося по приведенным к сопоставимому виду данным и, не включая Москву, достигли в 2003 году почти трех раз – от 3,8 тыс. руб. в год на школьника в Магаданской области до 10,4 в тыс. руб. – в Тюменской.

**В**отсутствие национальной системы тестирования единственные данные, позволяющие судить о территориальной дифференциации качества образования – это результаты Единого государственного экзамена (ЕГЭ). Сразу оговоримся, что Единый государственный экзамен находится в настоящее время в стадии эксперимента. Это означает, что и инструментарий, и организация, и ряд других вопросов еще не до конца отработаны. Поэтому результаты ЕГЭ не могут в полной мере рассматриваться в качестве количественных оценок качества образования, особенно при-

менительно к отдельным учебным заведениям. В то же время, являясь массовым, независимым и одинаковым для всех способом

## Межрегиональные различия в показателях участия в образовании дополняются и дифференциацией в ресурсном обеспечении, что, в конечном счете, означает дифференциацию в качестве образования.

оценки знаний учащихся, ЕГЭ позволяет достаточно достоверно выявить общие тенденции и закономерности.

### Вставка 2.2

**Результаты мониторинга, проводимого в ходе эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего среднего образования, октябрь 2001 г.**

Мониторинг, которым было охвачено около 30 тысяч детей в 61 из 89 регионов России, показал, что в целом российские дети готовы к обучению. Количество неподготовленных детей составляет в среднем 2%, низкая готовность обнаружена у 7% детей (по разным регионам России эти показатели колеблются от 0 до 30%). На среднем уровне готовности находятся около 60% детей. Высокий уровень готовности к обучению обнаружили 35% детей (по разным регионам России этот показатель колеблется от 11 до 60%).

В качестве диагностических были предложены задания, проверяющие сформированность предпосылок к овладению грамотой и математикой: В диагностическую проверку не были включены задания, выясняющие умения детей читать, писать и считать, т.е. проверяющие при поступлении в школу наличие тех знаний и умений, формирование которых предусматривает программа обучения в 1 классе.

Данные диагностики позволяют отметить ряд фактов.

1. Девочки превосходят мальчиков по уровню готовности к обучению. Эта разница невелика, но, к сожалению, значима (высокий уровень готовности к школе имеет около 40% девочек и только 32% мальчиков).

2. Решающего влияния возраста первоклассников (6, 7 или 8 лет) на уровень готовности к школе не зафиксировано.

3. Подготовка детей к школе с примерно одинаковой эффективностью осуществляется в детском саду, семье, школе или «другом месте». Значительных преимуществ того или иного способа подготовки в ходе мониторинга не зафиксировано.

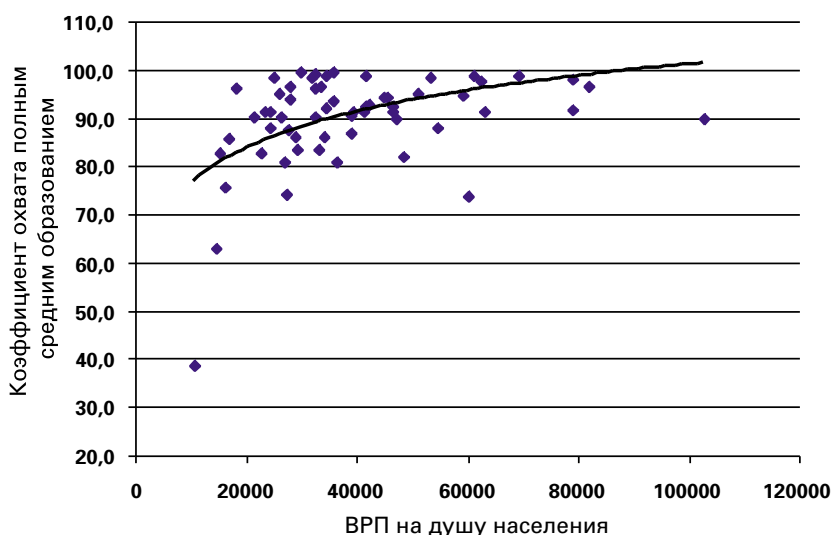
4. Что умеют первоклассники. Подавляющее большинство детей уже при поступлении в школу умеет узнавать большинство букв и цифр от 1 до 9 (не умеют около 5%); считать в прямом и обратном порядке в первом десятке (не умеют около 5%). Свыше двух третей детей умеют писать буквы, читать слова, выполнять арифметические действия в пределах 10. Более половины детей читают предложения и умеют писать слова.

Около 87% детей умеют достаточно хорошо общаться как с учителями, так и друг с другом. Значительные трудности при общении испытывают чуть более 10% первоклассников.

Повторное обследование тех же детей после двух лет обучения в школе показали, что результаты и по Москве, и по России в целом хорошо соотносятся с уровнем готовности детей к обучению. При обучении в двух первых классах не удалось компенсировать малочисленную группу детей, плохо подготовленных к школе, – по отношению к математике ее состав сохранился на прежнем уровне, по отношению же к предметам «русский язык» и «чтение» даже увеличился соответственно в 1,5 и 3 раза.

**О. Б. Логинова**

**Рис. 2.2. Дифференциация в охвате населения программами полного среднего образования по субъектам РФ в зависимости от уровня социально-экономического развития региона**



Анализ результатов ЕГЭ показывает, что качество предоставляемых образовательных услуг тесно связано с уровнем экономического развития региона и финансированием общего среднего образования<sup>4</sup>. Сравнение по этим показателям федеральных округов позволяет констатировать значительную дифференциацию в уровне образовательных услуг (см. табл. 2.1 и рис. 2.3).

При этом уровень финансирования образования, который, как мы видели, явля-

**Таблица 2.1. Средний балл по результатам Единого государственного экзамена по федеральным округам РФ**

Федеральные округа	Средний балл ЕГЭ (русский яз. и математика)	Расходы на одного учащегося (скорректированные), тыс. руб.	Доля сельского населения, %	ВРП на душу населения (скорректированный) тыс. руб.
Центральный ФО	51,1	4,9	28	45,0
Сев.-Западный ФО	52,0	4,7	24	43,8
Южный ФО	46,0	3,7	41	33,0
Приволжский ФО	51,4	4,6	31	40,7
Уральский ФО	49,1	4,7	30	64,9
Сибирский ФО	45,1	4,0	35	32,3
Дальневосточный ФО	46,6	2,9	47	46,4

ется значимым для качества образования фактором, не зависит от уровня экономического развития региона. То есть политика финансирования образования определяется не потребностями и даже не возможностями регионов, а приоритетами региональной власти.

### 2.1.3. СОДЕРЖАНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ЖИЗНИ И РЫНКА ТРУДА

Образование, безусловно, имеет самостоятельную ценность. Но приоритет, отданный образованию Целями тысячелетия, обусловлен, наверное, не только этим. Образование – это важнейшее средство успешной адаптации молодого человека в современном мире, основа для профессиональной успешности, предпосылка здорового образа жизни, социальной мобильности и преодоления бедности. В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о том, насколько российское образование по своему содержанию соответствует требованиям современной жизни. Это вопрос, который задают себе многие страны, в том числе и высокоразвитые. Так, проведенное недавно в Канаде обследование грамотности взрослого населения показало, что значимая доля взрослых людей, грамотных в смысле знания букв и умения складывать их в слова, не способна понять написанное. В частности, имея перед глазами стандартную, из двух параграфов, инструкцию по приему аспирина, которую печатают на каждой упаковке, они не смогли ответить на элементарные вопросы: сколько таблеток в день можно принимать, кому и в каких случаях нельзя употреблять это лекарство.

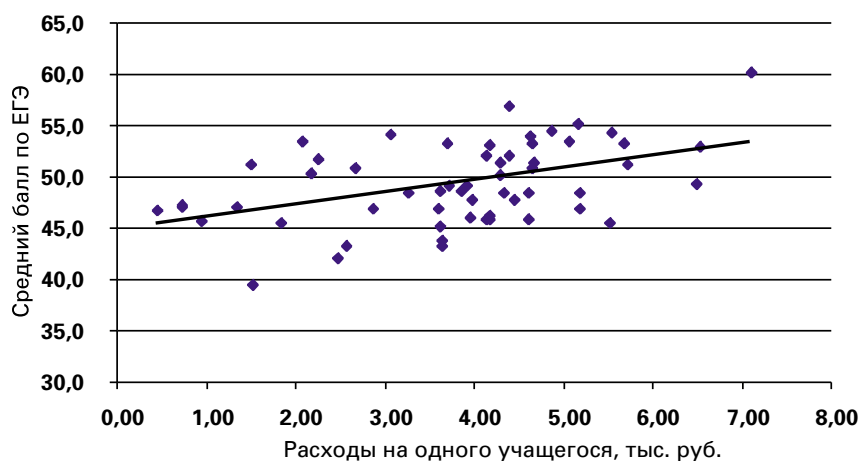
Определение ЮНЕСКО: «Грамотность – это способность прочитать и написать, с пониманием, короткое простое предложение о повседневной жизни».

В связи с этим встает вопрос о содержании образования, о том, в какой степени образование, даже если оно всеобщее, способно подготовить человека к жизни в современном обществе, может служить предпосылкой успешности и благополучия человека и страны и, таким образом, отвечает духу Целей тысячелетия.

Участие России в международных исследованиях PISA и TIMS<sup>5</sup> дает определенное представление о качестве образования в России в сравнении с другими странами. При всей относительности рейтингов и сложности сопоставлений результатов стран с разными социокультурными традициями, моделями и стандартами образования и др., результаты последних исследований вызвали озабоченность и специалистов, и руководителей системы образования. В частности, в 2003 году по состоянию математической грамотности 15-летние учащиеся России заняли 29-31 места среди 40 стран (в 2000 году 21-25 места среди 32 стран), по естественнонаучной грамотности Россия заняла 20-30 места среди 40 стран в 2003 году (в 2000 году – 26-29 места среди 32 стран), а по разделу «компетентность в решении проблем» – 25-30 места среди 40 стран. Почти четвертая часть (23%) российских учащихся не достигает установленной нижней границы компетентности в решении проблем. В лидирующих странах таких учащихся 5-10%.

В области грамотности чтения российские учащиеся в 2003 году заняли 32-34 места среди 40 стран мира (в 2000 году – 27-29 места среди 32 стран). Результаты, полученные в области грамотности чтения, вызывают большую обеспокоенность, во-первых, в связи с низкими значениями показателей, и, во-вторых, в связи с их отрицательной динамикой. По данным исследования PISA-2003 навыками грамотного чтения, необходимыми для успешной адаптации в обществе, обладают только 36% 15-летних учащихся России. Из

Рис. 2.3. Качество образовательных услуг и финансирование образования по регионам РФ



них подавляющая часть – четверть российских учащихся – способны выполнять только задания средней сложности. Высокий же уровень грамотности в области чтения, т.е. способность понимать сложные тексты, критически оценивать представленную информацию, формулировать гипотезы и выводы и т.д., – продемонстрировали только 2% российских учащихся.

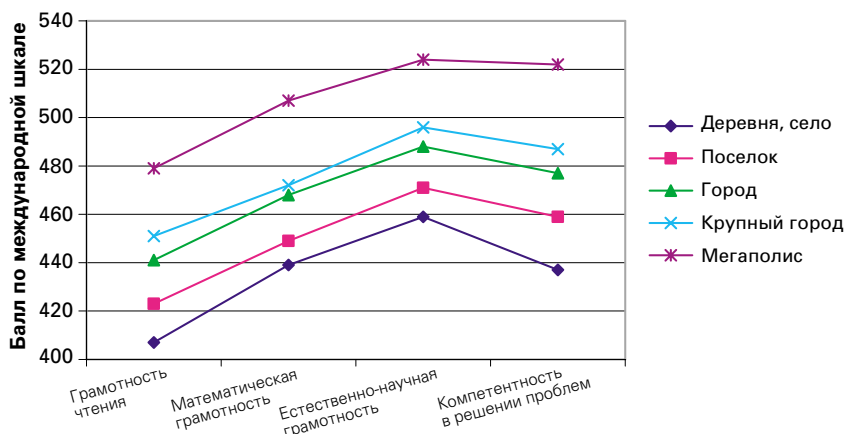
По всем направлениям исследования более высокие результаты демонстрируют учащиеся 10-х классов общеобразователь-

**Определение ЮНЕСКО: “Грамотность – это способность прочитать и написать, с пониманием, короткое простое предложение о повседневной жизни”.**

ных школ, а более низкие результаты – учащиеся сельских школ и начальных профессионально-технических училищ. Место проживания учащихся также оказывает определяющее воздействие на результаты обучения, которые они демонстрируют (рис. 2.4).

Приведенные результаты свидетельствует о том, что пока не разработана и не реа-

**Рис. 2.4. Результаты российских учащихся в зависимости от места проживания**



ализована концепция, позволяющая, не отказываясь от традиций и достоинств российского образования, ввести в образовательный процесс новые приоритеты, отвечающие требованиям постиндустриального информаци-

**Пока не разработана и не реализована концепция, позволяющая, не отказываясь от традиций и достоинств российского образования, ввести в образовательный процесс новые приоритеты, отвечающие требованиям постиндустриального информационного общества.**

онного общества. Школа России, обеспечивая учащихся значительным багажом знаний (что подтверждается результатами различных исследований), не формирует у них умения выходить за пределы привычных учебных ситуаций. Выпускники школ в существенно меньшей степени, чем их сверстники из развитых стран, подготовлены к успешному функционированию в реальной жизни.

**В** Стратегии Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 года одно из центральных мест занимает проблема соответствия профессионально-

го образования современным требованиям, Она выражается в том, что значительная часть выпускников учреждений профессионального образования работает не по специальности и/или на рабочих местах, требующих, по крайней мере формально, существенно более низкой квалификации. Проблема качества высшего профессионального образования отражена во Вставке 2.3.

## 2.2. ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ

**О**ценивая ближайшие перспективы развития российского образования сквозь призму ЦРТ, представляется целесообразным рассмотреть два сценария:

- Пессимистический – подмена модернизации образования косметическими мерами, позволяющими отчитаться в реализации реформы, не встретив реального сопротивления наиболее консервативной части общества и не вызвав волну протеста в обществе в целом, то есть частичная реализация мер по реформированию;
- Оптимистический – реализация реформы образования, предусмотренной среднесрочной стратегией социально экономического развития и Стратегией Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 г.

**П**ессимистический вариант развития событий, связанный не столько с нехваткой ресурсов, сколько с сопротивлением общества, начиная со школьных педагогов и администраторов и кончая ректорским корпусом при поддержке части депутатов Государственной думы, представляется достаточно вероятным. В этом случае от части планируемых изменений просто откажутся, а другие будут проводиться «по усеченному варианту», то есть будет осуществляться видимость изменений для отчетности. С точки зрения решения выявленных выше проблем это будет иметь критиче-

ские последствия для обновления содержания образования, как общего, так и профессионального, и в меньшей степени - для повышения охвата образованием детей, принадлежащих к социально незащищенным группам.

**В**опрос финансового обеспечения развития образования заслуживает отдельного обсуждения. Изменения в финансировании образования, связанные с принятием законодательства о распределении полномочий между органами власти различных уровней<sup>12</sup> чрезвычайно важны. Передача на региональный и муниципальный уровень ответственности за финансирование начального и среднего профессионального образования, в дополнение к дошкольному и среднему, без адекватного увеличения источников собственных доходов соответствующих бюджетов и пересмотра масштабов и механизма финансовой помощи депрессивным регионам создает риск увеличения разрыва по территориальному признаку как в уровне экономического развития субъектов Федерации, так и в уровне благосостояния населения. Недостаток финансовых средств у дотационных регионов (а таких подавляющее большинство) приведет к тому, что имеющиеся средства будут направляться главным образом на текущее финансирование образования (поддержание сети учреждений и оплату труда) и, в первую очередь, на его обязательную или нормативно закреплённую часть – общее среднее образование.

**М**ожно с достаточной степенью уверенности предположить, что с введением стандартов ресурсного обеспечения, предусмотренных Стратегией развития образования, доля средств региональных бюджетов, направляемых на дошкольное, начальное и среднее профессиональное образование («необязательная» часть), сократится. Кроме того, сократятся расходы и на развитие образования. Обновление содержания образования также требует значительных расхо-

дов, и если разработку новых стандартов и их методического обеспечения возьмет на себя федеральный бюджет, то переподготовка преподавателей, замена учебной литературы, приобретение учебного оборудования и материалов и т.п. лягут на плечи региональных бюджетов. Без существенной поддержки из федерального бюджета региональные и, тем более, местные бюджеты с этой задачей не справятся. В результате можно ожидать сокращения расходов на профессиональное образование (начальное и среднее) и на оплату труда в общем образовании. Это приведет к снижению качества

### **Вставка 2.3. Высшее образование и рынок труда**

С середины 1990-х годов в России наблюдается быстрый рост масштабов высшего образования. Количество выпускников вузов, получающих диплом о высшем образовании, выросло с 401,6 тыс. человек в 1995 году до 972,7 тыс. человек в 2003 году, т.е. ежегодный выпуск дипломированных бакалавров, специалистов и магистров увеличился за восемь лет в 2,4 раза. Столь быстрое расширение числа лиц, получающих высшее образование, вызывает определенную обеспокоенность руководителей сферы образования и экспертов, которая сводится к нескольким основным пунктам.

#### **1) Относительное перепроизводство лиц с высшим образованием**

По данным переписи населения, в 2002 году в России доля лиц с высшим и послевузовским образованием в общей численности населения в возрасте 25–64 года (этот возрастной интервал традиционно используется при международных сопоставлениях) составляла 20,6%. Схожие показатели наблюдаются в целом ряде развитых стран: Австралии (20,0%), Японии (20,1%), Канаде (21,0%), Нидерландах (21,9%). В то же время по меньшей мере в трех странах этот показатель существенно превышает российский уровень: в Израиле (25,9%), Норвегии (28,4%) и в США (29,0%)<sup>8</sup>. Поэтому говорить об относительном перепроизводстве специалистов с высшим образованием пока не приходится.

#### **2) Качество высшего образования**

Проблема качества высшего образования находится в последние годы в центре внимания как органов государственного управления, так и широкого круга экспертов<sup>7</sup>. Однако контроль качества высшего образования, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) и Федеральным агентством по образованию (Рособразование), в основном сводится к оценке содержания учебных программ и планов, результатов государственных экзаменов, а также материально-технической базы высших учебных заведений, т. е. соответствия лицензионным требованиям<sup>8</sup>. Довольно широко распространен и внутривузовский контроль качества, но, помимо формальных критериев Рособрнадзора, он дополнительно включает лишь опросы преподавателей и студентов данного вуза. Наконец, в последнее время для оценки качества высшего образования начинают использоваться опросы работодателей, однако такого рода оценки имеются лишь для отдельных вузов на региональном и городском уровнях.<sup>9</sup>

В целом в России в настоящее время надежные оценки качества высшего образования отсутствуют, в том числе из-за недостаточно активного привлечения к этой работе членов профессиональных сообществ, а также из-за отсутствия системы международных индикаторов (в отличие от школьного образования, где уже несколько лет проводятся сопоставительные оценки качества по европейскому проекту PISA). На агрегированном уровне можно использовать лишь некоторые косвенные показатели.

Одним из таких показателей является доля студентов, обучающихся по неочным (part-time) формам обучения (вечернее, заочное и экстернат). В



общей численности выпускников вузов эта доля постоянно повышается, в 1993 году она составляла 34,7, а в 2003 году – уже 50,1%. Еще один косвенный показатель качества высшего образования – число иностранных студентов (прежде всего не из стран СНГ). Этот показатель имеет относительно устойчивую тенденцию к сокращению, уменьшившись с 34,1 тыс. человек в 1993 году до 17,3 тыс. человек в 2004 году. Судя по этим косвенным индикаторам, качество российского высшего образования, видимо, действительно снижается (хотя, конечно, на численность иностранных студентов существенное влияние оказывает и отчетливо наблюдаемый в России рост ксенофобии, расизма и шовинизма).

### 3) Профессиональная структура подготовки

Еще одним объектом дискуссий является структура подготовки выпускников вузов по специальностям, в частности, быстрый рост доли лиц, получающих социально-гуманитарное образование<sup>10</sup>. В 2002 году в России доля выпускников вузов, получивших социально-гуманитарное образование, составила 63,9%. В целом ряде развитых стран этот показатель превышал российский уровень или был примерно сопоставим с ним: во Франции он равнялся 71,8, в Израиле – 66,7, США – 65,2, Великобритании – 63,9, Ирландии – 63,7, Австралии – 62,8, Новой Зеландии – 62,3, Исландии – 61,7, Бельгии – 60,8%<sup>11</sup>.

В 2003 году в России доля выпускников вузов, получивших социально-гуманитарное образование, составила уже 66,4%, однако с учетом предшествующего многолетнего «недопроизводства» специалистов в социально-гуманитарных областях (так, еще в 1993 году соответствующая доля выпускников составляла только 36,8%), этот показатель пока не выглядит чрезмерным. Тем не менее, в структуре подготовки лиц с высшим образованием есть реальные проблемы и дисбалансы, что отражается в отраслевом распределении выпускников вузов.

### 4) Отраслевая структура занятости лиц с высшим образованием

За 1999–2004 гг. вузы суммарно окончили 4804 тыс. человек. За это же пятилетие число лиц с высшим образованием среди населения в возрасте 15–72 года увеличилось на 4 255 тыс. человек (с 16 282 тыс. в октябре 1998 года до 20 537 тыс. в ноябре 2004 года). Численность занятых лиц с высшим образованием за рассматриваемый период выросла на 4 361 тыс. В отраслевом разрезе основная часть увеличения числа занятых лиц с высшим образованием пришлось на торговлю, общественное питание, материально-техническое снабжение и заготовки (17,1% общего прироста), народное образование (15,4%), промышленность (14,1%), государственное управление (11,7%), здравоохранение, социальное обеспечение, физкультуру и спорт, отдых и туризм (9,2%). Эти отрасли «поглотили» 67,5% всего прироста числа занятых с высшим образованием.

Доля лиц с высшим образованием среди занятого населения в возрасте 15–72 года увеличилась за пять лет на 4,5 процентных пункта (п.п.) (с 20,4 до 24,9%). Наиболее интенсивно доля лиц с высшим образованием росла в финансах, кредите, страховании и пенсионном обеспечении (+17,4 п.п.), культуре и искусстве (+7,4 п.п.), государственном управлении (+6,5 п.п.) и народном образовании (+6,4 п.п.). В результате, если в конце 1998 года доля лиц с высшим образованием среди занятых превышала 50-процентный уровень только в науке и научном обслуживании, то в конце 2004 года этот уровень был превышен уже в трех отраслях – науке и научном обслуживании (63,9%), финансах, кредите, страховании и пенсионном обеспечении (58,3%) и в народном образовании (50,1%). Наименьшая доля лиц с высшим образованием среди занятых по-прежнему наблюдается в сельском и лесном хозяйстве (6,9%), а также жилищно-коммунальном хозяйстве и непроизводственных видах бытового обслуживания населения (12,1%).

А.В. Полетаев

педагогических кадров, а следовательно, и к снижению качества образования. Одновременно произойдет сокращение возможностей получения профессионального образования в радиусе транспортной доступности от места жительства, и молодые люди вынуждены будут уезжать на учебу в другие, более благополучные, регионы. Ответ на воп-

рос, согласятся ли эти регионы оплачивать из своего бюджета образование соседей, или для всех приезжих из других регионов образование станет платным, представляется достаточно ясным, особенно имея перед глазами ситуацию с медицинским страхованием, которое обеспечивает получение бесплатных услуг только в пределах региона регистрации.

Таким образом, можно ожидать существенного усиления дифференциации регионов по качеству и уровню предоставляемых образовательных услуг. Результатом этого станет дальнейшее снижение уровня человеческого капитала в отсталых регионах, падение их инвестиционной привлекательности, поляризация субъектов Федерации по уровню социально-экономического развития, отток молодых людей, желающих или имеющих возможность получить профессиональное образование, в другие регионы, усиление социальной дифференциации населения и маргинализация остающейся части молодежи, криминализация молодежной среды в условиях безработицы и недостаточного уровня образования, рост социальной напряженности.

Реализация оптимистического сценария предполагает, что российская система образования начнет перестройку в том направлении, в котором модернизируются системы образования развитых стран. Это означает, в первую очередь, существенные расходы на обновление содержания образования (создание новых стандартов и системы проверки соответствия знаний этим стандартам, переподготовку преподавателей и существенное повышение заработной платы в образовании для привлечения в сектор людей, способных реализовать новое содержание образования, замену учебно-методического обеспечения и т.п.). Этот сценарий потребует также пересмотра системы финансирования образования,

включая, возможно, внесение изменений в Бюджетный кодекс. Кроме того, реализация этого сценария натолкнется на сопротивление наиболее консервативной части общества, особенно той, которую устраивает существующее положение, и, скорее всего, – на недовольство части населения, поскольку образование в России – предмет особенного отношения со стороны населения, а недостатки реализации реформ последних лет, умело подогреваемые их противниками через СМИ, уже выработали у населения стойкое негативное отношение к любым преобразованиям. Любые нововведения на начальном этапе понижают результативность системы – будь то падение рентабельности производства при переходе на новые технологии или снижение качества образования при обновлении содержания. И это послужит еще одним поводом к критике и сопротивлению реформам.

Необходимо также отметить, что даже в рамках оптимистического сценария реальных сдвигов в сглаживании региональных различий в масштабах, ресурсном обеспечении и качестве образования всех уровней не предвидится.

### 2.3. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ДУХЕ ЦРТ

Проведенный анализ позволяет сформулировать проблемы и задачи, стоящие перед российским образованием, в свете ЦРТ. Эти проблемы представляются следующими:

- Недостаточное вовлечение в образование социально незащищенных групп (инвалиды, сироты, социально неблагополучные семьи) и их социализация силами и в рамках системы образования.
- Неравенство стартовых условий для детей из различных социальных слоев и де-

тей, проживающих на разных территориях, и, как следствие, закрепление и усиление социального расслоения общества.

- Региональная дифференциация масштабов, ресурсного обеспечения и качества образования, порождающая поляризацию регионов по уровню социально-экономического развития со всеми вытекающими отсюда последствиями.
- Возрастающий отрыв содержания среднего образования от требований современной жизни, преобладание академизма вместо подготовки к полноценному участию в общественной, социальной и экономической жизни.
- Неудовлетворительный уровень связи профессионального образования и рынка труда по структуре и содержанию подготовки.

Представляется, что для России задачи развития образования в духе ЦРТ следующие:

- Вовлечение в образование и социализация социально незащищенных групп населения.
- Обеспечение доступа к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей проживающих в сельской местности.
- Выравнивание финансирования и доступности общего среднего и начального профессионального образования между регионами и в пределах регионов.
- Обновление содержания общего среднего образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний.
- Ориентация системы профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда.

Задачи и возможные индикаторы оценки их решения представлены в Приложении 2.1.

### 2.4. ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И ЦЕЛИ ТРЕТЬЕГО ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ

Как уже отмечалось выше, российское Правительство рассматривает образование как одно из наиболее приоритетных направлений социально-экономического развития страны. Об этом свидетельствуют не только офици-

**Можно ожидать существенного усиления дифференциации регионов по качеству и уровню предоставляемых образовательных услуг. Результатом этого станет дальнейшее снижение уровня человеческого капитала в отсталых регионах, падение их инвестиционной привлекательности**

альные документы и выступления руководителей, но и опережающее по отношению к темпам экономического роста увеличение финансирования сектора в последние годы. Если в 2000 году государственные расходы на образование составляли 2,8% ВВП, то в 2003 году они увеличились до 3,5%. Другое дело, что уровень расходов на образование и по доле в ВВП, и в абсолютном выражении по-прежнему ниже, чем в странах ОЭСР и в странах, сравнимых по уровню экономического развития.

Одобренная Правительством в декабре 2004 г. «Стратегия Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 г.» позволяет судить о том, на-

**Уровень достижения ЦРТ в России представляется достаточно высоким. Анализ показателей, характеризующих уровень достижения Россией Целей тысячелетия, дает вполне благополучную картину как по охвату населения образованием, так и по гендерным показателям его доступности.**

сколько действия Правительства направлены на решение проблем образования с позиций ЦРТ, выявленных в настоящем докладе.

**Проблемы обеспечения вовлечения в образование социально незащищенных групп** (инвалиды, сироты, социально неблагополучные семьи) и их социализация в рамках системы образования заявлены в Стратегии, однако реальных мер по решению этих проблем и даже налаживание учета детей, не вовлеченных в образование, документом не предусматривается.

**Неравенству стартовых условий для детей** из различных социальных слоев и детей, проживающих на разных территориях, в Стратегии уделено адекватное внимание. В качестве средства решения этой проблемы предполагается введение «предшкольного» обучения для детей в возрасте 5-6 лет. Однако решение этой задачи требует существенных затрат, связанных с разработкой программ, подготовкой педагогов, созданием и выпуском методических и учебных материалов. Если финансирование этих расходов будет возложено на регионы, есть безусловный риск дальнейшего усиления дифференциации в уровне образования по территориальным основаниям, поскольку наиболее нуждающиеся в этих программах регионы, то есть регионы с низким уровнем социально-экономического развития и высокой долей сельского населения, будут не в состоянии обеспечить введение программ предшкольного образования на необходимом уровне.

**Вопросам региональной дифференциации масштабов, ресурсного обеспечения и качества образования** в Стратегии не уделено должного внимания. Более того, можно предположить, что предусмотренная Стратегией передача финансирования учреждений начального и среднего профессионального образования только усугубит данную проблему. Анализ функционирования учреждений на-

чального профессионального образования показал<sup>13</sup>, что передача финансирования на региональный уровень в отдельных субъектах Федерации позитивно отразилась лишь на некоторых показателях. В большинстве случаев изменение источника финансирования, ответственности и полномочий не изменило обеспечение и другие характеристики системы НПО по сравнению со средними по России, а во многих случаях – даже ухудшило.

Стратегией предусмотрено введение стандартов ресурсного обеспечения образования. Этот механизм, безусловно, будет способствовать повышению уровня финансирования образования в наиболее экономически отсталых регионах. Однако от того, на каком уровне будут установлены эти стандарты, в какой степени они будут соблюдаться и будет ли сопровождаться их введение созданием механизмов адресной финансовой поддержки, зависит результативность предусмотренной Стратегией меры.

**Возрастающий отрыв содержания среднего образования от требований современной жизни** и преобладание академизма вместо подготовки к полноценному участию в общественной, социальной и экономической жизни нашли отражение в Стратегии, которая предполагает разработку и внедрение стандартов общего среднего образования нового поколения. Значительное внимание уделено содержанию профессионального образования. И в этой связи можно говорить о том, что последняя из выявленных выше проблем – **отсутствие связи профессионального образования и рынка труда по структуре и содержанию подготовки** – в полной мере осознается Правительством Российской Федерации.

## 2.5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Уровень достижения ЦРТ в России представляется достаточно высоким. Анализ показателей, характеризующих уровень до-

## Российское Правительство рассматривает образование как одно из наиболее приоритетных направлений социально-экономического развития страны.

стижения Россией Целей тысячелетия, дает вполне благополучную картину как по охвату населения образованием, так и по гендерным показателям его доступности.

В то же время более внимательное рассмотрение состояния системы образования позволило выявить ряд проблем и тенденций, наличие которых не позволяет признать, что ЦРТ в России достигнуты в полной мере. К ним относятся:

- наличие и усиление тенденции к межре-

## ЦРТ, модифицированные для России, могут стать исходной зоной согласия для углубления общественного диалога

гиональной дифференциации в уровне и качестве образования, в том числе и обязательного;

- возрастающее несоответствие содержания и качества образования всех уровней требованиям современной жизни и экономики;
- наличие групп детей, хотя и незначительных по размеру, не вовлеченных в образование по причинам здоровья и социальным основаниям.

Правительство в полной мере осознает, что образование, его качество и соответствие современным требованиям – первоочередные приоритеты в контексте повышения конкурентоспособности российской экономики, благосостояния и качества жизни населения. Вторая и третья из указанных выше групп проблем нашли свое отражение в «Стратегии Российской Федерации в области развития образования на

период до 2010 г.». Проблеме же возрастающей региональной дифференциации в обеспечении и качестве образования, как представляется, не уделено должного внимания. Кроме того, в условиях негативного отношения населения и значительной части профессионального сообщества к любым реформам в социальной сфере возрастает риск сворачивания реформ или их неполной реализации, это может привести к тому, что приоритеты, заявленные в стратегии, не будут практически реализованы.

**П**редставляется необходимым внести некоторые уточнения в документы, от-

ражающие образовательную политику, провести разъяснительную работу и их обсуждения, в первую очередь, с представителями образовательного сообщества и потребителями образовательных услуг. При этом ЦРТ, модифицированные для России, могут стать исходной зоной согласия для углубления общественного диалога. Не менее важно предусмотреть систему конкретных мер по достижению адаптированных для России ЦРТ и включить их в федеральные программы в области образования, в первую очередь, в программы «Развитие образования» и «Дети России».

<sup>1</sup> Проект Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 гг.)

<sup>2</sup> По оценке Министерства образования РФ, «в настоящее время 1,6 млн. детей (4,5% от их общего числа) нуждаются в специальном (коррекционном) образовании, но только 45% из них интегрированы в образовательную среду» - Сайт Министерства образования и науки.

<sup>3</sup> Заниженная оценка в данном случае – не злой умысел. Она вызвана сложностью учета детей, не посещающих школу, с которой сталкиваются все страны. Это обусловлено многими причинами: в частности, для того, чтобы ребенок попал в число не вовлеченных в образование, он должен быть зафиксирован системой образования, внутренних дел или социальной защиты. Те же дети, которые не прошли по документам, для учета не существуют.

<sup>4</sup> Непосредственное сравнение финансирования образования по показателю расходов на одного учащегося дает искаженную картину. Потребность в финансировании существенно различается в зависимости от условий функционирования учебных заведений; так, например, затраты на обучение одного школьника в сельской местности превышают аналогичные затраты на обучение горожанина в среднем в 3-4 раза. Поэтому исходные данные о расходах скорректированы с использованием коэффициента удорожания стоимости условной единицы бюджетных услуг (коэффициент, учитывающий климатические условия, структуру расселения, транспортную сеть и другие факторы, влияющие на увеличение расходов на финансирование социальной сферы, ежегодно рассчитываемый Министерством финансов РФ при распределении финансовой помощи регионам). Аналогично и показатель экономического развития региона – ВРП на душу населения скорректирован по стоимости стандартной потребительской корзины.

<sup>5</sup> PISA – Programme International Student assessment, TIMS – Trends in International Mathematic and Science.

<sup>6</sup> Агранович М. Л., Полетаев А. В., Фатеева А. В. Российское образование в контексте международных показателей, 2004. Сопоставительный доклад. – М.: Аспект Пресс, 2005. – Табл. 2.

<sup>7</sup> См., например: Ливни Э., Полищук Л. Проблема качества высшего образования: роль государства, конкуренции и рынка труда; [http://www.eerc.ru/details/download.aspx?file\\_id=3900](http://www.eerc.ru/details/download.aspx?file_id=3900).

<sup>8</sup> См. перечень данных, собираемых Рособразованием для определения рейтинга вузов и кафедр; [http://www.edu.ru/db-mo/mo/Data/d\\_05/pr11-5.doc](http://www.edu.ru/db-mo/mo/Data/d_05/pr11-5.doc).

<sup>9</sup> См., например, обследования, проводившиеся в г. Красноярск (Маркова О.Ю., Петрушина И.С., Красникова Е.А. Маркетинговые исследования рынка образовательных услуг; <http://www.marketing.spb.ru/conf/2002-01-edu/sbornik-4.htm>) и в Приморском крае (Попова Г.Г., Гембацкая Г.В. Анализ результатов социологического исследования мнений работодателей об оценке качества подготовки специалистов вузами Приморья; Доценко В.А. Оценка качества выпускников ВГУЭС по итогам анкетирования работодателей // Перспективные технологии оценки и мониторинга качества в образовании. Сборник научных трудов. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2003).

<sup>10</sup> К этой группе отнесены три укрупненные области знания по Международной стандартной классификации образования 1997 г.: (1) Образование; (2) Искусство и гуманитарные науки; (3) Социальные науки, бизнес и право. В рамках Общероссийского классификатора специальностей по образованию ОК 009-2003 этим трем областям МСКО-97 примерно соответствуют пять укрупненных групп специальностей и направлений подготовки: (50) Образование и педагогика; (70) Культура и искусство; (30) Гуманитарные науки; (40) Социальные науки; (80) Экономика и управление.

<sup>11</sup> Агранович М. Л., Полетаев А. В., Фатеева А. В. Российское образование в контексте международных показателей, 2004. Сопоставительный доклад. – М.: Аспект Пресс, 2005. – Табл. 15. Данные по России уточнены.

<sup>12</sup> Федеральный Закон N 122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

<sup>13</sup> Проблемы и тенденции развития образования в Российской Федерации: региональный аспект. Статистический информационно-аналитический сборник. – М., 2004.

## Приложение 2.1

### Таблица. Цель 2. Обеспечение доступности образования

Задача	Индикатор	Современное значение показателя	Целевое значение 2015 г.	Примечание
<i>Вовлечение в образование и социализация социально незащищенных групп населения</i>	Охват образованием детей с ограничениями по здоровью			Необходимо усовершенствовать систему учета детей, не вовлеченных в систему образования
	Доля детей с ограничениями по здоровью, обучающихся в общеобразовательных школах в общей численности обучающихся детей с ограничениями по здоровью	45 % (2002 г.)		
	Доля детей из социально незащищенных групп, получивших полное среднее или начальное профессиональное образование и трудоустроенных или перешедших на следующую ступень образования	-	-	
<i>Обеспечение доступа к дошкольному образованию детей из малообеспеченных семей и детей, проживающих в сельской местности</i>	Коэффициент охвата детей программами дошкольного образования, в том числе	58,1 % - 2002 г.	90 %	
	в сельской местности	39,0 % - 2002 г.	70 %	
	детей из малообеспеченных семей	-		Необходимо специальное обследование с последующей организацией мониторинга
<i>Выравнивание финансирования и доступности образования между регионами и в пределах регионов</i>	Снижение дифференциации расходов на 1 учащегося по регионам, а в рамках регионов – по муниципальным образованиям (отношение средних значений для верхнего и нижнего децилей)	2,1 раза (регионы) (2002 г.)	1,5	Соотношение показателей в 10 % «верхних» и «нижних» регионах
	Снижение дифференциации коэффициента охвата полным средним образованием по регионам (отношение средних значений для верхнего и нижнего децилей)		1,1	
<i>Обновление содержания образования в направлении развития навыков и умений, практического применения знаний</i>	Повышение рейтинга в международном обследовании PISA, TIMS	2003 г. – 30-е место в рейтинге	Пессимистический вариант – 35-е место в рейтинге  Оптимистический вариант – 20-е место в рейтинге (среднее по странам ОЭСР)	
<i>Ориентация системы профессионального образования на требования современной экономики и рынка труда</i>	Трудоустройство выпускников (доля безработных в общей численности выпускников)	(2003 г.)  6,1 % 6,9 % 2,2 %	3 % 3 % 1,5 %	
	Средняя продолжительность поиска работы для населения в возрасте 16-24 года.	8,0 мес. – 2002 г.	6 мес.	
	Масштаб системы дополнительного образования (охват населения в возрасте 24-60 лет программами дополнительного образования)			Необходимо создать систему достоверного учета в системе дополнительного образования