

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ КАК ЗАДАЧА СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ\*

П. Е. Кондрашов

начальник Управления развития образования Министерства образования Российской Федерации, кандидат технических наук

## ДЕСЯТИЛЕТИЕ ПЕРЕМЕН

Последнее десятилетие минувшего века характеризовалось глубокими переменами как в социально-экономических условиях развития отечественной системы образования, так и в ее правовых основах. Известно, сколь серьезное воздействие на все стороны жизни образовательных учреждений оказало становление гражданского общества и рыночной экономики. Существенные, а во многих отношениях и весьма радикальные преобразования в устройстве учебных заведений и в их взаимоотношениях с основными социальными институтами, включая семью и государство, были закреплены и стимулированы федеральными законами "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". А в результате в сфере образования к началу XXI в. у нас в стране произошли заметные качественные сдвиги:

- на смену прежнему единообразию учебных заведений пришло многообразие их типов;
- место унифицированных учебных программ заняли вариативные образовательные программы, содержащие федеральный, национально-региональный и локальный компоненты;
- сблизилась с рыночными механизмы финансирования образовательных учреждений и методы управления ими;
- принципиально обновилось содержание социально-гуманитарного образования;
- сложился негосударственный сектор образования;
- расширилась автономия учебных заведений;
- сформировалась многоуровневая система высшего образования.

Эти и другие сдвиги привели к далеко не однозначным последствиям. Взятые в целом, они способствовали демократизации и осовремениванию отечественной системы образования, ее адаптации к условиям рынка. Но нельзя не видеть и нежелательных тенденций. Например, вариативность образовательных программ обусловила фрагментацию образовательного пространства; конкуренция на рынке платных образовательных услуг вызвала структурные диспропорции и во многих случаях отрицательно сказалось на качестве обучения и профессиональной подготовки. Меры, принятые по упорядочению расходования внебюджетных средств, существенно сузили экономическую самостоятельность государственных учебных заведений. Следо-

вательно, можно говорить о том, что к концу 90-х гг. в сфере образования сложилась внутренне противоречивая ситуация, представляющая собой сочетание кризисных и восходящих процессов, бурного роста и стагнации.

На этом фоне в российском обществе утвердилось новое понимание роли образования. Во все большей мере оно стало рассматриваться в числе основополагающих факторов и гарантий:

- экономического развития и национальной безопасности;
- обеспечения фундаментальных прав и свобод человека;
- социальной защищенности, профессиональной мобильности, деловой карьеры и высокого качества жизни личности;
- утверждения правопорядка и становления гражданского общества.

Одним из наиболее показательных следствий этой переоценки ценностей стал стремительный рост контингента студентов высших учебных заведений. Доля выпускников общеобразовательных школ, претендующих на поступление в вузы, в сравнении с концом 80-х гг. минувшего столетия выросла более чем в полтора раза. Следовательно, независимо от социального происхождения и имущественного положения абсолютное большинство молодых людей рассматривают получение высшего образования как свою потребность, непреложное право, а во многом - и как жизненную необходимость. Это, безусловно, свидетельствует о принципиально новой ситуации в образовательной сфере, да и об изменении социальной атмосферы, определяющей деятельность образовательных учреждений.

## ЧИСЛЕННОСТЬ СТУДЕНТОВ В ВУЗАХ

(тыс. человек, включая негосударственные)



\* © Высшее образование сегодня. № 3. 2002. Перепечатано с разрешения редакции.

### ПЕРЕСМОТР ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Изменившаяся социальная атмосфера не могла не оказать воздействия на политику государства в области образования. Новые подходы к ней были сформулированы экспертами Центра стратегических исследований в Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации, принятых в 2000 г. В этом документе впервые за весь постсоветский период реформирование образования стало рассматриваться в качестве предпосылки и движущей силы модернизации других жизненно важных областей общества, включая в первую очередь экономику.

Однако установка на реформы в образовательной сфере не получила поддержки ни со стороны педагогического сообщества, ни со стороны широкой общественности. С позиций сегодняшнего дня такую реакцию уже можно считать хотя и не вполне адекватной, но естественной и предсказуемой. Ведь один из уроков минувшего периода как раз в том и состоит, что в гражданском обществе для успеха крупных социальных инноваций необходимо добиваться создания атмосферы общественного доверия и согласия, чему отнюдь не способствовали последствия шоковой терапии первой половины 90-х гг.

С этой точки зрения заметным шагом вперед стал принятый Правительством России План действий в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг. Содержащиеся в Плане действия положения способствовали актуализации и переосмыслению проблематики образования представителями различных общественных групп. Наметилась явная тенденция к консолидации усилий всех ветвей власти, а также к привлечению заинтересованных общественных организаций и деловых кругов к реализации системных социально-экономических преобразований, в том числе и в области образования.

Однако предпринимаемые усилия не были в должной мере эффективными, поскольку не основывались на консенсусе различных общественных и профессиональных групп. Достижению такого консенсуса во многом способствовала деятельность рабочей группы по проблемам образования Государственного совета России, созданной по поручению Президента Российской Федерации В. В. Путина в марте 2001 г. Доклад рабочей группы "Образовательная политика Российской Федерации на современном этапе", представленный на рассмотрение Госсовета 29 августа 2001 г., стал результатом обобщения и согласования точек зрения различных субъектов образовательной политики: родителей и их детей, работодателей, профсоюзов, учителей и профессиональных педагогических сообществ, органов законодательной и исполнительной власти.

Обсуждение доклада показало, что позиции руководства страны в лице главы государства В. В. Путина, заместителя Председателя Правительства В. И. Матвиенко, глав администраций субъектов Российской Федерации являются согласованными по принципиальным вопросам развития образования на десятилетний период. Учитывая это, Правительство Российской Федерации на своем заседании 25 октября 2001 г. рассмотрело и поряжением, увидевшим свет в декабре этого же года, одобрило Концепцию модернизации российского образования на период до 2010 года. Этот документ закрепил современные приоритеты государственной образовательной политики, конкретизировал и развил многие отправные идеи, которые были сформулированы ранее в Национальной доктрине образования в Российской Федерации и Федеральной программе развития образования.

Итак, к концу 2001 г. в основном завершился этап формирования новой государственной образовательной политики на длительную перспективу, в основу которой был положен общественный договор, согласие различных политических сил, реалистичные и обоснованные планы исполнительной власти.

### МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ КАК УПРАВЛЯЕМЫЙ ПРОЦЕСС

Результаты общественного договора, достигнутого в итоге многолетнего обсуждения путей решения назревших проблем образования, можно резюмировать в двух основных аспектах: как *цель и задачи* модернизации и как *базовые принципы* ее реализации.

*Цель* модернизации состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования, обеспечения ее соответствия вызовам XXI в., социальным и экономическим потребностям страны, запросам личности, общества, государства. Среди ее *задач* следует выделить расширение доступности и улучшение качества общего и профессионального образования, повышение его эффективности. В качестве *базовых принципов* реализации Концепции модернизации выступают: научное обоснование выбора вариантов решения проблем и оценка рисков; модельная и экспериментальная отработка этих вариантов, оценка возможных последствий их реализации, широкое общественное обсуждение полученных результатов; эволюционный подход к осуществлению принятых решений на практике.

Реализация масштабной и долгосрочной комплексной программы модернизации образования требует применения всего арсенала современного менеджмента - от стратегического планирования до обеспечения рядовых технических мероприятий. Это государственная программа, осуществляемая

при активном содействии общества, ее по определению нельзя провести в жизнь усилиями одного только аппарата управления образованием. Она должна привести к достижению нового качества российского образования, критерием которого служит его соответствие актуальным и перспективным запросам развития страны.

На первом этапе реализации Концепции модернизации, охватывающем 2002-2004 гг., предстоит восстановить роль и ответственность государства в сфере образования. Именно государство должно обеспечить запуск процесса модернизации, создать необходимые условия для широкого участия в этом процессе заинтересованных общественных сил. Модернизация образования должна идти в общем контексте реформирования различных сторон социально-экономической жизни, в тесном взаимодействии с другими реформами, обеспечивая их подготовленными кадрами. На этом этапе модернизация образовательной сферы должна обеспечить ее стабилизацию, выход на минимально необходимые бюджетные нормативы финансирования учебных заведений, решение важнейших социально значимых проблем учащихся и педагогического персонала.

На этапах реализации Концепции модернизации, рассчитанных на 2005-2010 гг., предусмотрено в полном объеме осуществить изложенные в Концепции меры (в частности те, которые проходили экспериментальную проверку на первом этапе), реализовать новое содержание образования, новые модели его организации и финансирования. Практическая работа должна основываться на детальном анализе лучшего опыта и учете конкретных условий, что призвано способствовать решению основных задач модернизации образования, в первую очередь - достижению современного качества образования и его реальной доступности для представителей самых широких кругов населения.

Проведенные на первом этапе реализации Концепции модернизации социально-педагогические эксперименты, как предполагается, позволят объективно оценить социальные риски, связанные с инновациями, и выработать адекватные компенсаторные механизмы. Особое значение в этой фазе модернизации приобретет создание технологий и инструментов управления инновационными проектами, направленными на реализацию новых моделей образования. Очевидно, что такие модели также должны разрабатываться и осваиваться с учетом местной специфики. Следует подчеркнуть, что на втором этапе реализации Концепции модернизации значительно более важную роль в развитии образования должно играть гражданское общество в лице работодателей, семей, местного самоуправления, общественных организаций, попечительских советов учебных заведений, различных форм общественной самодеятельности.

Минобразования России при активном участии заинтересованных министерств и ведомств, органов управления образованием субъектов Российской Федерации, педагогической общественности разработало как план межведомственных мероприятий, так и план действий министерства по реализации Концепции модернизации образования на 2002-2004 гг. Оба плана не только отражают весь комплекс задач в области модернизации образовательной сферы, но и учитывают обязательства России, принятые в рамках международных соглашений, в том числе заключенных со странами СНГ.

Как известно, управление - это комплексный процесс, который может быть представлен как отслеживание тенденций, постановка целей, понимание проблем и возможностей, диагноз, разработка и выбор альтернатив, составление программ и бюджетов, выбор направлений реализации и определение мер по выполнению конкретных мероприятий, создание системы информационной поддержки изменений и многое другое. Основной проблемой при реализации социальных программ является не только и не столько полнота и качество принимаемых планов, сколько наличие политических и управленческих возможностей, экономических ресурсов их реализации.

Лаконичность формулировок каждого из принятых планов мероприятий и обобщенный (качественный) уровень характеристик, естественных для документов такого уровня, определяют существо и общий вектор модернизации системы образования. Что же касается программы конкретных действий, то для нее требуется существенная детализация политических установок и планируемых мероприятий.

Очевидно, что поставленные в Концепции цели и задачи указывают на стратегические ориентиры и ни в коем случае не могут рассматриваться как некое "конечное состояние" системы образования, которое, будучи достигнутым, обозначит завершение процесса модернизации. Более того, и сами эти ориентиры с течением времени могут (и должны будут!) уточняться и корректироваться в соответствии с полученными результатами и изменившимися условиями функционирования системы образования. Поэтому самостоятельное значение приобретает задача измерения результатов реализации программы модернизации образования.

Используя сложившуюся в теории управления терминологию, в данной ситуации было бы более точным рассматривать поставленную задачу как задачу "управления по ценностям" и в соответствии с этим оценивать процесс достижения (точнее, приближения) к цели через степень соответствия текущего состояния системы образования сформулированным ценностям. Однако для этого необходимо ввести общественно признаваемые показатели (индикаторы) состояния и функционирования системы.

Только тогда окажется возможным достижение консенсуса в оценке происходящих изменений и принятие соответствующих управленческих решений. Естественно, что измерение и оценку таких комплексных показателей, как доступность, качество и эффективность, разные субъекты образовательной деятельности будут производить по-разному, в соответствии с собственной системой ценностей и приоритетов. И поскольку реальное продвижение вперед в подобных ситуациях возможно только при согласованных (по крайней мере, непротиворечивых) оценках, ожиданиях и действиях основных субъектов образовательной политики, возникает проблема взаимоотноувязки их позиций. Иначе говоря, важнейшим фактором успеха реализации первого этапа программы модернизации образования является определение общего поля оценки результатов и поиск компромиссов по несовпадающим позициям.

Не вызывает сомнений, что в действительности не существует единственного интегрального показателя, позволяющего однозначно оценить состояние системы образования и, тем более, однозначно определить направления дальнейших действий. Так, *доступность* общего среднего образования и *доступность* высшего образования имеют разный смысл, т. е., в общем случае формируются из различных частных показателей. Аналогичное утверждение справедливо и для *эффективности образования*: на каждом его уровне социальные, содержательные и экономические аспекты эффективности по-разному складываются в интегральный показатель. Точно так же и *соответствие системы образования запросам личности, общества, государства* для каждого из субъектов образовательной деятельности должно оцениваться с несколько различающихся позиций и в силу этого по различным совокупностям характеристик. То есть на практике необходимо построить систему показателей, характеризующую разные грани и разные уровни системы образования, определить совокупность критериев соответствия текущего состояния образовательной сферы целевым требованиям и разработать механизм принятия решений по постановке или коррекции задач модернизации на ее втором этапе.

#### ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Многоплановость задач реализации Концепции модернизации российского образования требует создания необходимых организационных и экономических условий эффективного управления инновационными процессами. Главная цель управления - организация практической работы по осуществлению Концепции модернизации. Основная задача - создание технологических механизмов реализации

инновационных процессов как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации и непосредственно в учебных заведениях.

Не вдаваясь в тонкости рассматриваемой темы, выделим лишь важнейшие аспекты предстоящей работы.

Во-первых, это создание системы управления модернизацией и управленческой вертикали.

Во-вторых, это консолидация ресурсов, выделяемых на цели модернизации, и обеспечение их рационального использования.

В-третьих, это перевод практической работы по ключевым направлениям модернизации образования на проектный метод.

В-четвертых, это обеспечение общественной поддержки модернизации как в профессиональной среде, так и в обществе в целом.

В-пятых, это кадровое обеспечение всей системы и отдельных механизмов управления модернизацией.

На федеральном уровне предусмотрена трехуровневая схема управления модернизацией, включающая:

- Совет по образованию при Правительстве Российской Федерации;
- Координационный совет по модернизации образования при Министерстве образования Российской Федерации;
- рабочие группы по основным направлениям модернизации образования.

Функции рабочих групп могут быть поручены рабочим комиссиям по приоритетным направлениям Федеральной программы развития образования. В этом случае необходимо будет уточнить составы рабочих комиссий, куда должны дополнительно войти координаторы от других заинтересованных министерств и ведомств, представители профессионального сообщества, общественные эксперты. Деятельность органов управления всех трех уровней может быть усилена путем привлечения к участию в их работе существующих общественно-государственных структур (Совет по единому государственному экзамену, Федеральный координационный совет, Экономический совет Минобрнауки России, Совет руководителей органов управления образования, Российский общественный совет по развитию образования, Российский Совет ректоров вузов и др.) или создания новых.

Должны быть определены и консолидированы различные ресурсные источники обеспечения работ по реализации Концепции (средства федеральных целевых программ, в первую очередь таких, как Федеральная программа развития образования, а также средства займов МБРР, различных фондов, другие внебюджетные источники). В ходе изыскания ресурсов на цели модернизации обязательно должно предусматриваться использование средств,

выделяемых на НИОКР в области научно-методического обеспечения развития образования. В конечном счете представляется целесообразным создание финансового и организационно-экономического механизма, направленного на консолидацию финансовых и материальных ресурсов в организационно обособленном бюджете развития системы образования, включающем и соответствующие средства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Для сопряжения мероприятий по реализации Концепции модернизации на федеральном и региональном уровнях желательно при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации создать Советы (комиссии, рабочие группы) по модернизации образования (возможно - как Советы региональных программ развития образования). По ряду направлений модернизации имеется настоятельная потребность организовать в субъектах Российской Федерации (при органах управления образования, при советах ректоров вузов и др.) отдельные рабочие группы (например, по экспериментальной отработке единого государственного экзамена, по обновлению содержания общего среднего образования, по информатизации и др.). В свою очередь, и все рабочие группы Минобразования России по направлениям модернизации образования должны установить прямые оперативные контакты с ответственными лицами - координаторами работ в субъектах Российской Федерации.

Существенную роль в обеспечении реализуемости программы модернизации играет совершенствование существующей *системы управления* образования. Даже предварительный анализ показывает, что успешное выполнение намеченного комплекса мер требует ее значительной перестройки. В частности, целенаправленное управление процессом модернизации диктует необходимость постоянного информационно-аналитического сопровождения, т. е. создания системы мониторинга. В систему управления образования должен быть встроен механизм управления инновационными процессами, их анализом и коррекцией. Отдельно необходимо рассматривать и процедуры встраивания (внедрения) новых механизмов в сложившуюся образовательную среду. Другими словами, эффективное управление процессами модернизации образования предполагает проведение серьезной предварительной работы по реорганизации системы уп-

равления образования, которая наряду с оперативным управлением теперь должна решать инновационные по своему характеру задачи.

Для обеспечения эффективности управления требуется и серьезная *информационно-аналитическая база*, включающая как собственно информационные массивы (при обязательном соблюдении их полноты, непротиворечивости и актуальности), так и инструментарий для получения на их основе качественной аналитики. Создание системы информационно-аналитического сопровождения управления входит в число первоочередных мер, обеспечивающих реалистичность программы модернизации образования.

\* \* \*

Реализация Концепции модернизации должна обеспечить адаптацию российской системы образования к изменившимся государственно-политическим и социально-экономическим условиям и создать предпосылки для динамичного развития страны в XXI в. Изменения в образовательной сфере призваны способствовать ускоренному вступлению России в качественно новое состояние, которое в системе исторических координат находится за пределами индустриальной цивилизации. Речь идет об информационном обществе, об экономике знаний, где главным источником роста становятся человеческие ресурсы.

Оценивая шансы России на совершение столь впечатляющего исторического рывка, мы должны учитывать всю совокупность объективно сложившихся обстоятельств современного периода. С одной стороны, наша страна, несомненно, обладает преимуществами в виде колоссального потенциала сложившейся системы образования, ее опыта и традиций. Но с другой - процесс модернизации общества и образовательной сферы сдерживается грузом социальных и экономических проблем, низким уровнем жизни населения, трудностями переходного периода. Очевидно, что решение накопившихся противоречий, настоятельно необходимое для выхода страны на траекторию восходящего развития, требует политической воли, энергичных практических действий и, конечно, эффективного использования всего арсенала науки и искусства социального управления.