
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

G.V. Morozova
**Modernization of the National
Education System:
Results and Assessment**

Results of the modernization policy in the field of education are analyzed. Recent changes at all levels of the national education sector in the ratio of the given tasks and their performance assessment are considered. It is concluded that the ongoing reform has not solved many problems posed.

Key words and word-combinations: modernization, national education system, effectiveness, reforms.

Анализируются результаты политики модернизации в сфере образования. Рассматриваются произошедшие изменения во всех звеньях отечественной образовательной отрасли в контексте поставленных задач и оценок выполнения. Делается вывод о том, что осуществляемая реформа не решила многие задачи.

Ключевые слова и словосочетания: модернизация, отечественная система образования, результативность, реформы.

УДК 371
ББК 74.04

Г.В. Морозова

МОДЕРНИЗАЦИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ: ИТОГИ И ОЦЕНКИ

Трактовка категории «модернизация» отличается многозначностью в рамках и различных наук, и одной научной дисциплины. В самом общем виде под модернизацией имеют в виду процесс перехода от традиционного общества к современному, с которым отождествляются все прогрессивные социальные изменения во имя всеобщего блага. Начавшаяся в России политика модернизации включает не только переустройство экономической системы, но и преобразования в политической сфере, социальной системе, связанные с решением проблем детей, стариков, формированием среднего класса, изменением состояния дел в системе здравоохранения, улучшением медицинского обслуживания населения, развитием духовной культуры [1].

Важной составляющей модернизационного процесса является реформа в сфере отече-

ственного образования. Как любой развивающейся системе, образованию необходимо обновление с целью адаптации к меняющейся среде, новым условиям и требованиям, особенно в современном мире с его беспрецедентной динамикой, взаимозависимостью и усложнением общественных взаимодействий. Вместе с тем система образования как определенная совокупность принципов, устойчивых институциональных форм и информационных кодов отличается определенным консерватизмом, хрупкостью структур, необратимостью их восстановления и не поддается революционным методам управления и развития. В связи с этим политика в области образования требует особой тщательности, взвешенности при подготовке решений, связанных с его реформированием. Любые повреждения или необдуманная искусственная ломка сложившихся институтов могут привести к катастрофическим и необратимым последствиям. В период реформ преобразования в образовательной системе России привели практически к ее разрушению, включая и высшую школу. Ликвидация централизованного государственного управления образовательной отраслью фактически уничтожила критерии организации учебного процесса в вузах и контроль за содержанием преподаваемых предметов, объемом учебных часов, следствием чего стало нарушение интересов будущих специалистов и их потребности в тех или иных знаниях. Сформировался огромный сектор платных образовательных услуг, особенно в системе высшего образования, с невысоким уровнем подготовки специалистов и низким качеством знаний обучающихся. Образовался разрыв между подготовкой кадров специалистов и спросом на рынке труда, принявший форму глубокого общественного противоречия.

Хотя российская система образования по многим параметрам по-прежнему оставалась одной из лучших в мире (в конце 1990-х годов Россия имела сопоставимые с развитыми странами «Семерки» показатели, например, по индексу уровня образования – 0,92, уровню грамотности населения – 99%), но в ней нарастали проблемы, формировался потенциал отставания страны от мировых тенденций экономического и общественного развития. Модернизация отечественной системы образования стала настоятельной необходимостью. Основные принципы образовательной политики России, направленные на решение задач перехода страны к рыночной экономике, формирование социально ответственного государства, были определены в Национальной доктрине образования в Российской Федерации до 2025 г., закреплены в Законе РФ «Об образовании», Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Главная задача модернизации отечественной системы образования заключается в сохранении места России в ряду ведущих стран мира, ее участии в процессе развития единого образовательного пространства европейских стран. Пути осуществления системных изменений по основным направлениям развития образования России были определены Приоритетным национальным проектом «Образование» (2005 г.), Федеральной целевой программой развития образования на 2006–2010 гг. и на 2011–2015 гг. и легли в основу организации работы по формированию современной модели отечественного образования. Она ориентирована на внедрение в образовательный процесс новых информационных сервисов, систем, технологий обучения, обучающихся

программ, широкое использование процедуры независимой оценки в деятельности образовательных учреждений с целью повышения результативности образовательной системы, усиления контроля над процессом обучения.

За период модернизации образовательной отрасли в 2000-е годы в ней произошёл целый ряд изменений, которые нельзя оценить однозначно. К числу позитивных сдвигов следует отнести поэтапное увеличение расходов на систему образования с тем, чтобы через 25 лет вывести финансирование образования на уровень развитых стран. Так, была разработана Программа информатизации с 2001 г. всей сферы российского образования, ресурсное обеспечение которой составило порядка 40 млрд рублей из всех источников. Это самая масштабная программа в области образования и одна из самых крупных среди всех отраслей народного хозяйства страны за последние десятилетия. Положительный результат политики модернизации дала реализация мер по оптимизации сети сельских школ, в том числе по укреплению и развитию учебно-методических и материально-технических баз сельских школ (в стране из 68 тыс. школ две трети – сельские). Были приняты управленческие решения по увеличению оплаты труда преподавателям школ. В итоге начиная с 2000 г. значительно уменьшилась задолженность по заработной плате учителям, а в 2001 г. более половины субъектов РФ ввели собственные надбавки работникам образования. Вместе с тем вопреки обещаниям государственной власти зарплата работников образования остается пока на прежнем низком уровне.

К позитивным изменениям в системе образования следует отнести развитие вариативности обучения. Наряду с бюджетной системой образования сформировался значительный сектор частных образовательных услуг. Государственная средняя общеобразовательная школа оставалась бесплатной, а для высших учебных заведений разработан механизм оплаты обучения. В 1999 г. студентов, оплачивающих обучение (в государственных вузах и частных), было 46%, в 2000 – 51, в 2001 г. – уже 53% и т.д. Начиная с 2005 г., по данным Госкомстата, доля студентов, обучающихся на платной основе, в общей численности студентов государственных и негосударственных вузов превышает 60%. Рост расходов населения на образование наблюдался на протяжении всех 2000-х годов, он регистрируется официальной статистикой как объем платных услуг. В реальном выражении он составлял 10–17% [2]. По некоторым оценкам, более 50% платных услуг в образовательной сфере находится в «тени» [3, с. 80–81]. Но даже если эти данные и являются завышенными, тем не менее это означает, что доля частных расходов на образование в ВВП существенно занижена. В целях реализации равенства шансов получения высшего образования, в том числе в ведущих вузах страны, для обеспечения честной и гласной оценки качества преподавания в школах для абитуриентов из разных регионов и слоев общества были введены единые государственные экзамены. Оценка специалистами в области образования ЕГЭ далеко не однозначна. Справедливой критике подвергается тестовая форма проверки знания. Как любой унифицированный формат, он ориентирован на упрощенность

знания, не позволяет выявить творческий потенциал учащегося, способность его к мыслительной деятельности и ее развитие. К тому же существуют систематические нарушения в процедуре проведения ЕГЭ, что усиливает неадекватность оценки знаний учащихся.

В ходе реформирования отечественной системы образования стала складываться новая сеть учебных и учебно-образовательных центров. Она включила традиционные университеты, которые получили статус исследовательских центров. Были созданы федеральные университеты. Предполагается развивать специализированные вузы как центры концентрации российской науки. По-новому стало формироваться обучение в учреждениях системы высшего образования России. Оно включает две подсистемы: одноуровневую (традиционную), обеспечивающую реализацию основных образовательных программ подготовки дипломированных специалистов по соответствующим специальностям, и двухуровневую. Ее внедрение началось с принятия в 2007 г. Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования» и Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)» [4; 5]. Каждая ступень двухуровневой системы представляет целостную программу подготовки по высшему профессиональному образованию, предполагающую последующее присуждение выпускнику степени «бакалавр» или «магистр» [6, с. 107–108]. С принятием в 2012 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в вузовский образовательный процесс была введена третья ступень – аспирантура [7]. Складывающаяся сегодня мотивационная динамика обучающихся, к тому же в основной массе своей со средним интеллектуальным потенциалом, является одним из факторов снижения уровня отечественного образования. Негативная тенденция в мотивационном механизме формируется и у профессорско-преподавательского состава. Низкий уровень оплаты труда преподавателей вузов привел к изменениям в структуре штатного расписания. Штатный преподавательский персонал вузов увеличился менее чем на одну треть, а доля преподавателей, работающих на 0,5 и 0,25 ставки, выросла более чем в три раза [3, с. 88–89]. Рост количества совместителей в вузах свидетельствует о том, что для значительной части преподавателей вуз перестает быть основным местом работы.

В связи с этим переход к западной модели образования не только не будет способствовать выводу образовательной сферы из переживаемого ею тяжелейшего кризиса, но уже сегодня порождает новые негативные тенденции. По мнению международных экспертов, введение двух циклов в системе высшей школы привело в основном к структурным изменениям, а не к повышению качества образования [8]. Проблемы обучения выявились и на второй ступени современного высшего образования – магистратуре, прием на которую не предусматривает наличие базового профильного образования, что само по себе делает уязвимым обучение в этой системе. До настоящего времени магистратура не имеет соответствующего ни нормативного, ни методического обеспече-

ния, отсутствуют четкие образовательные критерии по специализации магистров. В свою очередь, рынок труда тоже не среагировал на нововведения в отечественной системе образования и не определил профессиональные требования в отраслях народного хозяйства к статусу магистра, что не формирует мотивационный механизм данной формы обучения. Таким образом, изначально оказалась нереализованной центральная идея двухступенчатой модели образования – обеспечить формирование профессионально ориентированных компетенций магистров, дополняющих компетенции бакалавров. Ее реализация должна была осуществляться за счет индивидуальной образовательной траектории магистра, в формировании которой определяющую роль должна играть академическая мобильность студентов. Сегодня ее осуществление практически невозможно из-за несоответствия учебных планов вузов, финансовой необеспеченности и т.п. [9].

Нелучшие результаты дало и введение новой системы контроля знаний обучающихся. При отсутствии единой централизованной системы оценки знаний и успеваемости студентов практически никак не регламентируется организация балльно-рейтинговой системы в вузах, поэтому каждый вуз в меру своего понимания внедряет эту систему в учебный процесс. Подобная организация оценки знаний и успеваемости студентов придает учебному процессу формалистский характер, не стимулирует на должном уровне активности учащихся в усвоении знаний и навыков, не способствует развитию творческого потенциала студенчества. Нельзя не учитывать и тот факт, что введение системы взаимозачетов кредитов и модульный подход нарушают сложившуюся в отечественном образовании организацию учебного процесса, базирующуюся в соответствии с государственными стандартами на попредметной основе.

Еще более проблемная ситуация в обучении на третьей ступени отечественной системы образования – в аспирантуре. В соответствии с законом учебный план оставляет за рамками учебного процесса подготовку диссертационного исследования, что создает дополнительные преграды для талантливой молодежи при получении научных степеней, должностей и званий и оставляет открытым вопрос о сфере профессионального применения выпускников аспирантуры. Функционирующая в таком формате система образования не способна разрешить главное противоречие между подготовкой специалистов в высшей школе и спросом на рынке труда. Таким образом, в нашей стране реализация Болонских стандартов повлекла коренное изменение, по сути, фундаментальную ломку всей образовательной системы, что чревато негативными последствиями, существенными издержками. Неслучайно стал падать как уровень выпускаемых специалистов, так и качество российского образования. Одним из аргументов перевода отечественной образовательной системы на многоуровневую модель стало мнение, разделяемое не только властно-управленческой элитой, но и некоторыми представителями педагогического сообщества России, что многоуровневость – это неперемный атрибут, матрица мировых образовательных систем, современная образовательная традиция, обеспечивающая непрерывность образовательного процесса [10]. Вместе с тем система образова-

ния в советский период строилась как многоуровневый процесс, обусловленный особенностями экономического развития страны, ее многонациональным составом, культурным наследием, историческими традициями.

Отечественная система образования, включающая несколько ступеней, обеспечивала непрерывное формирование у обучающихся основ глубокого целостного восприятия изучаемых процессов, способности системного мышления и обновления полученных знаний, переобучения. Именно эта многоступенчатая система советского образования была разрушена и структурно, и содержательно в период реформ. В связи с этим корректнее рассуждать о возвращении отечественного образования к многоуровневому формату как наиболее адекватному современным условиям общественного развития. Так, реформирование системы образования в России в 2000-е годы с заданной ориентацией на полную интеграцию в европейскую модель многоуровневой системы образования должно вестись с учетом отличий российской системы от европейского многоуровневого образования и по принципам организации, и по содержательному наполнению. Таким образом, меры, предпринятые по модернизации системы образования в России, не дали ожидаемых результатов. Эту оценку разделяют и обучающиеся.

По результатам исследований, проведенных нами среди студентов казанских вузов, единодушия в оценке студенчеством реформ, проводимых в системе отечественного образования, нет. Практически каждый второй (46,4%) участвующий в опросе считает, что образование в России ухудшилось в результате реформ и идет разрушение системы обучения (таблица).

**Мнение респондентов об изменениях
в системе отечественного образования в период реформ**

Какие изменения произошли в системе образования России за последние пять лет?	%	Ранг
Ничего не изменилось	6,1	7
Стало хуже, идет разрушение отечественного образования	46,4	2
Школы материально оснащаются, в том числе компьютерами	45,2	3
Повысилась зарплата преподавателей в школах, вузах	12,4	6
Государство не несет ответственность за образование	12,8	6
Выпускники школ не знают основные предметы	50,5	1
У молодежи увеличились возможности выбора образования	23,5	5
Растет доля платного образования	30,0	4
Другое	0,4	9
Затрудняюсь ответить	2,0	8

Самым серьезным негативным последствием проводимого реформирования отечественной образовательной школы, по мнению обучающихся, является низкий уровень получаемых знаний. Наибольшее число опрошенных (50,5%) убежде-

но в том, что сегодня выпускники средней школы не знают даже основные предметы. Среди отрицательных тенденций в развитии отечественной школы респонденты назвали коммерциализацию образовательных услуг, в чем убеждена почти треть участвующих в исследовании, отметивших рост доли платного обучения. Особую обеспокоенность увеличением платного образования высказали респонденты, проживающие в поселках городского типа, где таких оказалось в 1,3 раза больше среднего показателя. В качестве причины, приведшей к снижению уровня образования в России, опрошенные назвали безответственное отношение государства к отечественной образовательной системе. Это мнение разделяет каждый восьмой респондент (12,8%). Вместе с тем мнение студентов о последствиях проводимого реформирования высшей школы нельзя определить как исключительно негативное. Опрошенные признают такое положительное изменение в системе образования, как улучшение материального оснащения школ, в том числе компьютерной техникой, что подчеркнула почти половина опрошенных – 45,2%. Особенно заметные изменения произошли в развитии материально-технической базы сельских школ, поскольку среди респондентов из села оказалось в 1,5 раза больше отметивших получение школами компьютерной техникой, чем в целом среди опрошенных. Практически четверть респондентов (23,5%) считают положительным сдвигом в отечественном образовательном процессе увеличение у молодежи возможности выбора образования. Особую значимость этот результат реформирования системы образования имеет для опрошенных из сел, среди которых в 1,4 раза больше указавших на это позитивное изменение. В качестве положительного результата модернизации респонденты (12,4%) назвали повышение заработной платы преподавателям в школах, вузах. Однако если суммировать полученные результаты по оценке студенчеством реформ в отечественной системе образования, то очевидно, что доля неудовлетворенных их итогами существенно больше [11, с. 24].

Таким образом, осуществляемая реформа не решила многие поставленные задачи. Сохраняется недостаточное государственное финансирование образовательных учреждений, особенно вузов, что ведет к сокращению бюджетного и увеличению коммерческого приема студентов, в том числе по непрофильным специальностям для вузов, к сохранению отсталости материально-технической базы высшей школы, особенно в наукоемких отраслях, низкой оплаты и старения преподавательского состава. Россия занимает 110-е место в мире по доле расходов на образование по отношению к ВВП – 4,1% [12]. Обозначился резкий рост вспомогательного персонала вузов (до 50% штатной численности), формируется усложненная бюрократизированная система управления, отвлекающая ресурсы и внимание от учебного процесса, обеспечения его эффективности, необходимости повышения уровня научно-методической работы в вузе, овладения и использования современных методов и технологий обучения. Переход на Болонскую модель образования не позволил преодолеть значительную дифференциацию в уровне и качестве образования, особенно столичных и периферийных вузов, сохраняется большое количество псевдоуниверситетов.

Осталась нерешенной проблема трудоустройства выпускников вузов. Сохраняется технологический разрыв России с экономически развитыми странами, снижается конкурентоспособность отечественного высшего образования.

Сложное положение, в котором оказалась система образования, закономерно. Начиная с середины 1980-х годов она подвергалась постоянному реформированию. Как любая сложная и инерционная социальная система, образование неспособно перестроиться быстро, но решающая причина неудач процесса модернизации отечественной образовательной системы связана с субъективным фактором, с просчетами в образовательной политике. Реформы в сфере образования осуществлялись методом проб, без предварительного детального анализа состояния, существующих проблем и запросов общества к образовательной сфере, должного научного обоснования стратегических целей и направлений развития отечественного образования, тщательного просчета необходимых ресурсов. Вместе с тем нельзя отрицать осознание и российской правящей элитой, и общественностью значимости новой роли образования в XXI в., когда образование, по словам известного отечественного эксперта И.М. Ильинского, должно носить упреждающий, опережающий характер, способствовать конструированию и строительству новой реальности, отвечать вызовам глобального мира, формировать жизнеспособную личность [13, с. 240].

Библиографический список

1. Яковлев А. Агенты модернизации // Рос. газ. 2011. 4 февр.
2. Образование в Российской Федерации: статистический ежегодник. М., 2005.
3. Обзор социальной политики в России: Начало 2000-х / под ред. Т.М. Малевой, Н.Б. Зубаревич, Д.Х. Ибрагимов [и др.]; Независимый институт социальной политики. М., 2007.
4. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования». М., 2007.
5. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)». М., 2007.
6. Батанина И.А. Многоуровневая система образования: особенности и перспективы // Успехи современного естествознания. 2008. № 7.
7. СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7598.
8. Байденко В.И. Мониторинговое исследование Болонского процесса: некоторые результаты и взгляд в будущее // Высшее образование в России. 2009. № 7. С. 151.
9. Кузнецова В.И. Магистратура: проблема становления // Высшее образование в России. 2011. № 1. С. 47–48.
10. Гударенко Ю.А. Многоуровневая система высшего профессионального образования как объект социологического анализа // Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 2. С. 147–158.
11. Социальное самочувствие студенческой молодежи г. Казани: по результатам социологического исследования / Г.В. Морозова, Д.Г. Мюллер, В.В. Лаптев; под ред. А.И. Остроумова. Казань, 2012.
12. Радзиховский Л. Почва – судьба // Рос. газ. 2014. 8 апр., № 79 (6351). С. 3.
13. Ильинский И.М. Образовательная революция. М., 2002.