

М. Агранович,

кандидат экономических наук,
заместитель директора межведомственного
аналитического Центра социальных инноваций

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Российская система образования стоит на пороге нового этапа реформирования. Потребность комплексного реструктурирования системы все в большей степени осознается обществом, профессиональным сообществом, органами государственного управления всех уровней. Это проявляется в нарастающем потоке дискуссий в прессе и на профессиональных семинарах, в активизации разработки и реализации различных региональных программ, наконец, в инициированном Министерством образования создании пакета концептуальных документов: Доктрины образования, Федеральной программы развития образования, концепции перехода на 12-летку. Центр Стратегических разработок готовит для Правительства проект программы модернизации системы образования как части социальной реформы.

Анализ ситуации, сложившейся в российском образовании, и тенденций развития позволяют сформулировать цели настоящего этапа реформирования системы и средства достижения этой цели. Такой целью, по нашему мнению, является *качественное обновление содержания образования* путем реализации на практике его общеобразовательной направленности, усиления социокультурной ориентации, без чего невозможна социализация личности, успешная адаптация молодежи к жизни в динамично изменяющемся социуме, гарантии социальной защищенности подрастающего поколения.

Средством достижения этой цели может и должна стать *реорганизация системы управления и механизма финансирования*, обеспеченные соответствующей правовой поддержкой, направленные на создание условий для качественного обновления содержания образования.

Обновление содержания общего и профессионального образования выступает в качестве ведущего фактора развития образовательной системы.

Существуют по крайней мере *четыре противоречия*, обуславливающие необходимость обновления содержания образования:

- между изменившимися целями образования, обусловленными новыми требованиями экономики, учеников и их родителей и существующим содержанием образования;
- между изменениями в организации образования (массовое обучение в режиме пятидневной учебной недели, появление новых видов образовательных учреждений, появление различных форм и систем аттестации) и сложившимся содержанием образования;
- между меняющимся познавательными возможностями детей и содержанием общего образования;
- между возможностями, которые способны предоставить использование новых образовательных технологий, технических средств, и содержанием образования.

Сложившееся ныне содержание общего образования все больше отстает от глобальных тенденций становления информационного, постиндустриального общества, от потребностей формирования свободной личности в условиях демократического открытого общества. Все больше проявляется серьезная проблема обособленности сферы образования от общих процессов российских реформ. Периодические попытки модернизации содержания образования за счет включения новых предметов или увеличения числа учебных часов уже привели к перегрузке учащихся и предельно острой ситуации со здоровьем детей и подростков. Именно с этим связано, прежде всего, решение о необходимости перехода на обязательную 10-летнюю основную и полную 12-летнюю среднюю школу.

Опыт инновационных учебных заведений, практика управления развитием региональных образовательных систем, имеющиеся научные исследования и разработки подтверждают необходимость и возможность обновления содержания образования даже в существующих финансово-экономических условиях. Изменения в содержании образования, осуществленные при широкой общественной поддержке, могут стать фактором изменения отношения общества и личности к образованию. Это будет способствовать пониманию обществом роли образования, осознанию необходимости и эффективности вложений в человеческий капитал для общества и отдельной личности.

Для решения проблем обновления содержания образования прежде всего необходимо поддержать те позитивные тенденции в развитии системы образования, которые уже сложились в условиях ее реформирования. К этим тенденциям можно отнести:

- формирование идеологии развития в единстве общества, образования и личности; постепенный переход к личностно ориентированному образованию;

- переход к многообразию образовательных программ, создающих предпосылки для реального выбора индивидуальных образовательных траекторий в соответствии с запросами и возможностями личности; возникновение сети разнообразных образовательных учреждений;
- повышение уровня автономности образовательных учреждений, развитие академических свобод педагогов и учащихся;
- расширение масштабов и повышение значимости инновационного движения для развития системы образования;
- переориентация образовательного процесса на овладение учащимися универсальными способами освоения знаний (постижение науки учиться);
- переход от изучения компьютерной техники к освоению информационных технологий;
- использование возможностей общего образования для формирования правовой, психологической, экономической и экологической культуры учащихся;
- развитие ориентации на более полное использование образовательных возможностей социокультурной среды;
- привлечение в школу новых педагогических кадров – специалистов высших учебных заведений, деятелей науки и культуры;
- уход от монополизма в учебном книгоиздании, создание рынка учебной литературы и реальной возможности ее выбора.

Значительные изменения в содержании и качестве образования с необходимостью требуют соответствующей перестройки управления, механизмов финансирования и структуры сектора образования.

Текущая ситуация с финансированием образования характеризуется следующим:

- низким уровнем бюджетного финансирования, который при существующих методах распределения средств не позволяет не только развивать систему, но и во многих случаях поддерживать ее на приемлемом уровне;
- растущей региональной и социальной дифференциацией, которая порождает увеличение неравенства в доступе к качественному образованию;
- низкой эффективностью использования финансовых средств на уровне образовательных учреждений;
- наличием в системе значительных внебюджетных средств, по большей части находящихся в зоне "теневой" экономики;
- готовностью значительной части населения оплачивать в различных формах качественное образование, что подтверждается абсо-

лютым и относительным ростом родительских средств, поступающих в систему образования.

Эти факторы определяют направления модернизации механизмов финансирования.

Изменение системы финансирования образования включает три компонента:

- изменение методов планирования и механизмов распределения бюджетных средств, направляемых в систему образования как непосредственно из бюджетов различных уровней, так и через систему бюджетной поддержки дотационных регионов;
- изменение форм и методов управления финансами на уровне образовательных учреждений и контроля за их использованием в целях повышения эффективности их использования;
- создание условий для развития механизмов привлечения внебюджетных средств и их легализации.

Низка *эффективность механизмов оказания финансовой помощи дотационным регионам* (а в пределах регионов – дотационным районам) через систему межбюджетных трансфертов. Этот механизм в его сегодняшнем виде вместо выравнивания приводит к усилению региональной дифференциации в финансовом обеспечении образования, в первую очередь общего среднего и, следовательно, в нарастании дифференциации в качестве образования и доступе к нему по территориальным и социальным основаниям. Обеспечение обоснованного минимального уровня финансирования общего среднего образования может быть реализовано через целевые субвенции субъектам Российской Федерации из федерального бюджета. При этом условия предоставления субвенций должны стимулировать увеличение ассигнований на общее образование и рост фактически исполняемого норматива бюджетного финансирования. Право на получение субвенции должно быть обусловлено достижением в конкретном субъекте Российской Федерации определенных уровней таких показателей, как доля ассигнований на образование в региональном бюджете, фактическое исполнение бюджета образования, прирост норматива бюджетного финансирования общеобразовательных школ. Конкретизацию условий получения субвенций, включая установление контрольных уровней перечисленных показателей, предстоит осуществить на основе консультаций с органами управления регионального уровня. Аналогичные механизмы должны быть реализованы и на уровне субъектов федерации в отношении муниципальных образований.

Средством повышения эффективности бюджетного финансирования, как представляется, может стать *разделение финансовых потоков* на институциональное финансирование, т.е. прямое финансирование учеб-

ных заведений из бюджетов всех уровней, и бюджетные средства, поступающие в систему через учащихся.

Для общего образования это означает, что учебные заведения финансируются из бюджета пропорционально количеству учащихся (подушное финансирование) в размерах, обеспечивающих предоставление образовательных услуг в объеме минимальных требований образовательного стандарта. Оставшаяся часть средств, направляемых из бюджетов на финансирование общего образования, распределяется между учащимися (их родителями) на основе оценки нуждаемости и поступают учреждениям образования в форме оплаты дополнительных образовательных услуг. В данном контексте под дополнительными образовательными услугами понимается любая образовательная деятельность, по структуре и содержанию выходящая за рамки минимальных требований, зафиксированных на федеральном и региональных уровнях. При этом предполагается, что значительная часть учащихся будет оплачивать дополнительные образовательные услуги, полностью или частично, из собственных средств.

Предлагаемый подход, как представляется, будет способствовать стабилизации экономического положения системы общеобразовательных учреждений базового образования и усилению гарантий реализации конституционных прав граждан на получение образования, упорядочению привлечения дополнительных средств в систему.

В то же время он предполагает существенное совершенствование нормативной базы планирования финансирования образовательных учреждений, переход от "класс-комплектов" к распределению средств на подушное основание. При этом необходимо разделять норматив подушного финансирования, рассчитываемый на федеральном уровне, служащий основой для оценки финансирования образования и создающий объективную основу для межбюджетных взаимоотношений между центром и регионами, регионами и муниципальными образованияами по поводу финансирования образования, и подушное норматив, рассчитываемый на местном уровне для институционального финансирования (прямого перечисления средств в образовательные учреждения).

Базой для расчета норматива первого типа должны стать расходы, обеспечивающие выполнение государственного образовательного стандарта, по крайней мере в объеме минимальных требований. В этом случае появляется объективная основа для определения того, какое образование и в каком объеме общество способно гарантировать. Естественно, что при этом подушное норматив должен обеспечивать реально равный уровень финансирования образования в городских и сельских школах, в регионах с различными условиями, то есть должна быть разработана

система поправочных коэффициентов. Объем бюджетных расходов на образование, привязанный к конкретному содержанию, может стать реальной основой соглашений между федеральным центром и регионами в вопросах разделения обязанностей и полномочий по финансированию образования.

Подушевое финансирование на уровне минимальных требований государственного образовательного стандарта должно быть подкреплено системой федеральных гарантий через механизмы целевых федеральных трансфертов на финансирование общего образования. Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь возможность устанавливать подушевые нормативы финансирования на уровне, превышающем федеральный, при условии полного финансирования соответствующих дополнительных расходов за счет собственных бюджетных средств.

Однако отсутствие утвержденных федеральных и, в большинстве случаев, региональных образовательных стандартов откладывают введение этой необходимой меры на неопределенный срок¹. В этих условиях целесообразно ввести временные стандарты, рассчитанные, исходя из возможностей. Норматив подушевого финансирования, рассчитываемый на региональном и муниципальном уровне (подушевой норматив второго типа), по крайней мере в переходный период, должен включать преимущественно текущие расходы на: заработную плату, учебные и административно-хозяйственные расходы, расходы на повышение квалификации, на оборудование и текущий ремонт. Частично в нормативе может быть учтена и стоимость коммунальных услуг, однако в ряде случаев это может быть затруднено ввиду большой внутрирегиональной дифференциации их стоимости по образовательным учреждениям.

Необходимо также предусмотреть меры финансовой поддержки малокомплектных школ в населенных пунктах в тех случаях, когда одна такая школа остается единственной в пределах транспортной досягаемости для определенного контингента учащихся.

С целью закрепления педагогических кадров, усиления социальной поддержки работников образования целесообразно ввести норматив социальных выплат, устанавливающий предельное соотношение объема допустимых, за счет средств бюджета, социальных выплат к объему планируемых бюджетных ассигнований.

Для большинства общеобразовательных организаций в городской местности должен быть реализован принцип «деньги следуют за учени-

¹ Согласно Закону «Об образовании», федеральные образовательные стандарты утверждаются Государственной Думой.

ком». Это позволит обеспечить более свободный выбор школы учащимися и их родителями и создать условия для развития управляемой конкуренции между школами.

Необходимым условием перехода на нормативное подушевое финансирование является реализация всеми образовательными организациями прав юридического лица (собственные расчетный и бюджетные счета) в разнообразных формах, обеспечивающих некоммерческую направленность их деятельности, расширение экономической самостоятельности и повышение эффективности привлечения и использования бюджетных и внебюджетных средств. Поскольку введение подушевого финансирования может привести к резкой дифференциации школ при получении ими бюджетных средств, в регионах должен быть создан специальный фонд, который возьмет на себя функцию финансирования реорганизации школ, не пользующихся спросом у учащихся и их семей. Одновременно органы управления образованием должны обеспечить принятие неотложных мер по улучшению ситуации в таких школах и реализации конституционного права граждан на образование.

Общеобразовательные организации, независимо от формы собственности, должны иметь доступ к подушевому финансированию при условии соблюдения ими требований государственных образовательных стандартов. Реализация этого права должна быть достигнута через систему государственной аккредитации общеобразовательных организаций.

Вместе с тем особый порядок финансирования может быть предусмотрен для сельских школ, детских домов и интернатов, спецшкол и специальных профтехучилищ для детей с противоправным поведением, для учреждений системы специального образования для детей с отклонениями в физическом и психическом развитии, а также для системы дошкольного и дополнительного внешкольного образования.

Важным компонентом программы внедрения подушевого финансирования должно служить формирование системы контроля образовательного уровня учащихся посредством объективных методов оценки уровня образовательной подготовки и, что еще более важно – динамики этого показателя. Такая система, в частности, призвана обеспечить эффективный выбор школы учениками и их родителями.

При введении подушевого норматива финансирование инновационной деятельности образовательных учреждений может осуществляться за счет дополнительно выделяемых на эти цели средств региональных и местных бюджетов, в том числе путем организации региональных фондов развития образования, создаваемых за счет однопроцентного сбора на нужды образования с фонда заработной платы всех юридических лиц, расположенных на территории данного региона. Эти фонды должны на

конкурсной основе выделять гранты на реализацию программ развития конкретных образовательных учреждений региона.

Внедрение механизма подушевого финансирования возможно при выполнении следующих условий:

- обеспечение открытости и прозрачности бюджетных и внебюджетных финансовых потоков, поступающих в систему общеобразовательных учебных заведений;
- наличие достаточных бюджетных ресурсов для финансирования минимально необходимых потребностей общеобразовательного учреждения, недопущение переноса ответственности на уровень школы без минимально гарантированного бюджетного обеспечения их текущих расходов;
- четкая регламентация полномочий и сфер ответственности между уровнями федерального, регионального, муниципального управления и общеобразовательного учреждения в формировании и реализации подушевого бюджетного норматива;
- согласованность положений о переходе к принципам подушевого бюджетного финансирования с основными положениями уже существующей нормативно-правовой базы в сфере обеспечения бюджетного процесса в РФ, прежде всего с бюджетным кодексом РФ;
- реализация образовательными учреждениями предусмотренного Законом об образовании права на юридическую и финансовую самостоятельность, включая открытие банковских счетов;
- выделение бюджетных средств не постатейно, а общей суммой, при государственном контроле за соблюдением минимальных нормативов по социально значимым выплатам;
- формировании общественно-государственных органов (попечительских советов образовательных учреждений), осуществляющих контроль за расходованием средств, включая полученные из внебюджетных источников;
- подготовка кадров менеджеров, обеспечивающих эффективное управление и использование бюджетных средств, выделяемых общеобразовательным учреждениям.

Предложенные меры должны быть с необходимостью дополнены стимулированием создания фондов поддержки учреждений образования на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, которые будут аккумулировать спонсорские и родительские средства и направлять их на повышение качества учебного процесса (педагогические инновации), поддержание и развитие материально-технической базы школ, реализацию мер социальной защиты. Порядок и направления расходования

средств указанных фондов определяется и контролируется общественными органами управления.

В качестве одной из ключевых мер по модернизации системы образования в проекте, подготовленном Центром стратегических разработок, предлагается замена существующих в настоящее время выпускных школьных экзаменов и вступительных экзаменов в вузы единым экзаменом. По результатам экзамена (точнее, экзаменов по нескольким предметам по выбору учащихся) выпускникам выдаются дифференцированные сертификаты, позволяющие им получать бесплатное или частично платное образование в вузе. Вузы, в свою очередь, имеют право набирать студентов по результатам конкурса сертификатов. Сертификаты обеспечиваются бюджетным финансированием, также дифференцированно. В результате средства поступают в вузы не напрямую из бюджета, а через потребителя образовательных услуг и их сумма зависит не столько от цифры плана набора, которую удалось "выбить" ректору, сколько от того, насколько востребованы услуги данного вуза, то есть от уровня и качества образования, которое он обеспечивает.

Персонификация бюджетного финансирования, как представляется, позволит:

во-первых, резко повысить эффективность целевой социальной помощи малоимущим на оплату дополнительного образования, что позволит обеспечить:

- большее равенство прав на получение качественного образования всем слоям населения;
- активное вовлечение родительских средств (которые и сегодня в различных формах затрачиваются на обучение) в легальное финансирование образования;
- большую адаптацию содержания образования к требованиям потребителей образовательных услуг, так как именно родители (а в масштабах школы или класса – наиболее активная и заинтересованная их часть) будут определять, за что и какому образовательному учреждению они готовы платить.

Во-вторых, предоставит в распоряжение системы управления гибкий инструмент реализации государственной политики в области профессионального образования, в том числе путем использования образовательных кредитов, предоставляемых или гарантируемых государством. Например, привлечение в школу, в том числе сельскую, молодых преподавателей-мужчин (не секрет, что одна из острейших кадровых проблем среднего образования – "феминизация" школы). В этом случае государство в лице Министерства образования предоставляет студенту педагогического вуза кредит на обучение, который может быть погашен

в случае, если гражданин отработает в школе после окончания вуза определенное количество лет¹. Аналогичные механизмы могут быть использованы и для снижения "утечки мозгов" – эмиграции выпускников наиболее сильных, в первую очередь, инженерных и технических вузов, образование которых котируется на международном рынке труда, вместо сложившейся сегодня ситуации, когда элитное образование бесплатно готовит кадры высокой квалификации для более богатых стран. Схема "государственных образовательных кредитов" может стать естественным механизмом реализации федерального и регионального заказов на профессиональное образование.

Реализация данного предложения предполагает наличие достоверной информации о доходах семей и нуждаемости. Однако необходимость такой программы достаточно очевидна для повышения эффективности всей сферы социальной поддержки, поскольку отсутствие ее адресности в условиях крайней ограниченности финансовых ресурсов сводит эффект от расходования бюджетных средств на социальную помощь практически к нулю.

Следующим важным шагом в реструктурировании системы финансирования образования может стать *привязка бюджетных расходов на образование к определенным видам налогов*. Зарубежный опыт, в частности, опыт США, показывает эффективность этого принципа. Учитывая, что в соответствии с бюджетным кодексом учреждения общего образования финансируются в основном из средств местных бюджетов, идентификация финансирования образования с определенными налогами, например налогом на имущество, может способствовать повышению их собираемости – налогоплательщик с большей готовностью отдаст деньги, если он знает, на что идут его средства, тем более если речь идет об образовании его собственных детей.

Смена целей, задач и условий управления социально-экономической сферой страны мало отразилась на изменении методов, содержании работы и структуре органов управления образованием. Преодоление этого противоречия сможет существенно изменить ситуацию во всей системе образования в целом, создать условия для ее опережающего развития. Механизмом реализации этого преобразования должен стать переход от централизованного к учитывающему реалии федерального государства и от преимущественно государственного к обще-

¹ В неявной форме это уже реализовано, в частности, в Московском городском педагогическом университете: поступившие в это учебное заведение на бесплатной (финансируемой государством) основе подписывают контракт, в соответствии с которым они берут на себя обязательство по окончании университета отработать не менее двух лет в одной из московских школ.

ственно-государственному управлению. Таким образом, принципиальным отличием нового этапа реформы образования от предыдущих является создание условий для сочетания общественных и государственных форм управления системой образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Создание и внедрение именно таких механизмов не только сделают необратимыми уже происшедшие преобразования, но и будут способствовать становлению в новой России гражданского общества, консолидации различных общественных сил вокруг решения важнейшей задачи – заботе о благополучии своих детей и, в конечном счете, будущем страны. Основные проблемы, которые должны быть поставлены и решены в этой области:

- распределение функций, полномочий и ответственности в управлении образованием;
- развитие участия общества в управлении образованием;
- развитие системы управления качеством образования;
- развитие системы информационного обеспечения управления образованием;
- реструктурирование сети образовательных учреждений.

В условиях федеративного государства на первый план выходит необходимость достижения и закрепления согласия между центром и субъектами федерации по вопросам функций, прав и обязанностей в управлении образованием, включая вопросы содержания образования. В настоящее время с большинством субъектов Федерации заключены договоры о разграничении полномочий, однако они носят достаточно типовой и формальный характер и по сути являются договорами о сотрудничестве. Основой для совершенствования таких договоров должно стать содержание образования, тот объем знаний, которые федеральный центр и субъекты федерации гарантируют гражданам в соответствии с федеральным и региональным компонентами стандартов образования. С передачей финансирования начального профессионального образования с федерального на региональный уровень встают вопросы оплаты обучения жителей других регионов, финансирования специальных ПТУ, в которых обучаются подростки со всей страны. Эти вопросы могут и должны быть урегулированы на уровне горизонтальных связей субъектов федерации. Аналогичный механизм должен быть задействован и на региональном уровне при уточнении функций, полномочий и ответственности между региональными, муниципальными органами управления образованием и образовательными учреждениями.

Согласие в обществе по поводу изменений в системе образования может быть достигнуто только на основе участия общества в этих изменениях, широкого привлечения общественности к участию в управлении

сферой образования. На федеральном уровне это в первую очередь превращение органов, контролирующих качество образования (федеральный экспертный совет по учебному книгоизданию, органы, отвечающие за аттестацию, лицензирование и аккредитацию, тестирование), из подразделений министерства в независимые общественно-государственные структуры, транспарентные и подотчетные образовательному сообществу. На региональном уровне такими органами могут стать попечительские советы региональных фондов развития образования. Подобные фонды уже созданы во многих регионах для консолидации бюджетных и внебюджетных средств и их использования на реализацию региональных программ развития образования. Реальное участие местного сообщества в решении вопросов развития образования не только повысит качество таких программ, но и способно существенно активизировать привлечение внебюджетных средств. Превращение образовательного учреждения в самостоятельного субъекта хозяйствования, выполняющего государственный заказ за определенную плату, требует соответствующего повышения прозрачности и контроля за его деятельностью, в первую очередь – со стороны местного сообщества. Организационные формы такого привлечения, в том числе путем создания попечительских советов, уже отработаны в ряде школ. Опыт последних доказывает также, что это увеличивает приток в образовательное учреждение внебюджетных средств как в денежной, так и в неденежной формах.

В управлении учреждениями высшего образования также давно назрел вопрос о принципиальном совершенствовании и развитии форм общественного контроля. Автономия вузов, при всех ее достоинствах порождает и негативные последствия, преодолеть которые можно только принципиально повысив открытость финансовой деятельности, кадровой политики.

Расширяющаяся практика финансирования образовательных учреждений, находящихся на определенных территориях, из бюджетов различных уровней поставила вопрос о многоучредительстве в управлении учебными заведениями. Многоучредительство может стать механизмом согласования интересов федерального центра и регионов, регионов и муниципальных образований в вопросах функционирования таких учебных заведений. Многоучредительство может стать и действенной формой осуществления государственной политики в негосударственном секторе образования. Совместная деятельность государственных органов и общества по развитию образования вместо административного контроля способна значительно повысить уровень и качество образования, стимулировать инновационную деятельность. Многоучредительство может стать также механизмом согласования интересов и ответственно-

сти ведомств, в ведении которых находятся отдельные учебные заведения, органов управления образованием и территориальных органов управления всех уровней. Однако следует отчетливо понимать, что переход к многоучредительству требует серьезной работы, связанной с внесением уточнений и дополнений в действующие федеральное и региональные законодательства об образовании.

Управление образованием невозможно без введения современной системы образовательной статистики. Ее необходимость ощущается на всех уровнях, а собираемые сегодня данные разрозненны и неполны, кроме того, они собираются разными ведомствами (Министерство образования, Министерство финансов, Государственный комитет по статистике) по разным основаниям и часто не могут быть состыкованы. Введение системы сбора и анализа образовательной статистики, соответствующей международным индикаторам, становится необходимым условием управления образованием и интеграции российской системы образования в мировое сообщество.

Как подчеркивалось выше, потребность в новых подходах к совершенствованию образовательной статистики вызвана современными процессами в секторе образования. Такие тенденции, как растущая дифференциация учебных заведений, переориентация системы на удовлетворение разнообразных, динамично изменяющихся требований рынка труда и учащихся, децентрализация системы управления в целом, ставят перед системой управления новые задачи и делает сам процесс управления намного более сложным. Это требует наличия своевременной и объективной информации о состоянии сектора образования и процессах, протекающих в нем, которая стала бы основой для анализа и прогноза ситуации и принятия на их основе обоснованных решений широким диапазоном пользователей образовательных услуг, учреждений образования и органов управления образованием.

Реструктурирование сети образовательных учреждений предполагает целый ряд мер, обеспечивающих более эффективное использование ресурсов и большее соответствие образовательных услуг требованиям личности и рынка труда.

- Объединение нескольких учебных заведений, расположенных в одном городе, там, где это целесообразно, как показал в частности опыт Новгорода, позволяет существенно повысить эффективность использования ресурсов не только за счет экономии на управленческих расходах, но и за счет совместного использования материальной базы, повышения отдачи от работы наиболее квалифицированных преподавателей. В начальном и среднем профессиональном образовании такие объединения, включающие и общеобразовательную школу, могут обеспечить создание

образовательных комплексов, динамично реагирующих на требования рынка труда, и позволяющих учащемуся получить не узкую специальность, а более широкое образование, обеспечивающее профессиональную мобильность, необходимую в рыночных условиях.

- Функциональная кооперация учебных заведений, то есть обеспечение возможности (организационно и нормативно-методически) для учащихся посещать одновременно несколько учебных заведений, а для учебных заведений – повышать качество образовательных услуг на основе специализации и снижать издержки. Например, во многих случаях обучение учащихся ПТУ общеобразовательным дисциплинам целесообразнее организовать на базе соседней средней школы, а ученик одной школы может посещать занятия в другой, где организовано углубленное изучение какого-либо предмета, или получить профессиональную подготовку в учреждении начального профессионального образования. Еще больше возможностей для функциональной кооперации учреждений среднего и высшего профессионального образования.

- Создание инфраструктуры, обслуживающей учреждения образования (начиная от общих для нескольких учреждений бухгалтерий и кончая предприятиями, обеспечивающими школу завтраками) позволит минимизировать издержки и разрушить монополию тех или иных фирм и учреждений.

Проблема оптимизации сети сельских школ требует отдельной программы. Это в значительной степени социальная проблема, которая, к тому же, в каждой территории имеет свою специфику. Альтернативные подходы – объединение школ нескольких населенных пунктов или развитие собственной школы в каждом селе – имеет свои положительные и отрицательные стороны. Обобщение опыта в этой области может служить только информационной основой для принятия решений на местном уровне, определяемых конкретными локальными условиями. В рамках программы должен быть проанализирован опыт, выработаны подходы к решению этой проблемы и методы оценки социальных и экономических последствий тех или иных решений, проанализированы возможности использования современных образовательных технологий.

Сформулированные выше направления реформирования системы образования имеют своей целью обеспечить более полное соответствие системы образования требованиям личности, общества и государства, а системы управления образованием – социально-экономическим и политическим условиям. При этом ключевой недостаток системы управления образованием заключается в том, что в условиях демократического общества и рыночной экономики система пытается решать проблемы

прежними командно-административными методами. Образование, ставшее вариативным по содержанию, многообразным по организационным формам и типам учреждений, многоканальным по источникам финансирования и неоднородным по собственности с необходимостью требует адекватной ей системы управления. И в первую очередь, вовлеченность всех участников образовательного процесса в управление системой образования.

Реализация принципа вовлечения всех участников образовательного процесса в управление образованием и обеспечение им возможности реального управляющего воздействия на систему:

- повысит заинтересованность всех участников, как работников системы образования, так и потребителей образовательных услуг в результатах функционирования системы в ее развитии;
 - обеспечит большее соответствие результатов образовательного процесса и качественного содержания образовательных услуг потребностям общества;
 - повысит уровень взаимодействия общества и системы управления образованием, что создаст дополнительные стимулы и возможности для развития содержания образования и повышения его качества и, таким образом, создаст условия для обновления методического обеспечения, поддержки инновационных процессов, повышения престижности профессии педагога и его социальной защищенности.
-