

Зимирев Г.И. –доцент кафедры  
образовательного менеджмента  
«Института развития образования  
Забайкальского края»,  
доцент кафедры социологии  
Забайкальского гос. университета,  
кандидат социологических наук

## Основные события образовательной политики России в 2015 году (аналитический обзор)

Прошедший 2015 год характеризовался рядом важных событий в сфере образовательной политики России, который позволяет не только зафиксировать итоги сложного и трудного этапа в развитии российской системы образования, но и понять контуры нашего развития в 2016 и последующие годы.

Исследования в сфере образовательной политики могут осуществляться по двум направлениям, взаимосвязанным друг с другом, и, в то же время, достаточно автономным. Первое направление – это рассмотрение образовательной политики как специфической сферы общественной жизни, деятельности; здесь интерес представляют ее структура (состав), связи и отношения, в том числе, с другими сторонами политической сферы, типологии и классификации, эталонные модели образовательной политики на уровне государства, региона, муниципалитета, местного сообщества, образовательного учреждения. Второе направление – это рассмотрение реальной образовательной политики в конкретных условиях того или иного этапа развития общества, того или иного уровня образовательной реальности. Здесь важен анализ движущих сил образовательной политики, социальных и педагогических целей и ценностей, определения системы законодательных мер, реализующих цели образовательной политики. Общество и профессиональные сообщества крайне нуждаются в непрерывном, систематическом, профессиональном мониторинге и анализе процессов в

сфере образовательной политики, в диалоге основных субъектов, акторов образовательной политики, в демократических процедурах участия населения и специалистов в решении важнейших вопросов сферы образования.

Для образовательного менеджмента экономически слабых регионов, к которым относится и Забайкальский край, актуальным является ключевое противоречие современной образовательной политики России – противоречие между целевой детерминацией образовательной политики федерального центра и ресурсной детерминацией регионов и муниципалитетов. Реализация многих целевых установок федеральной власти сталкивается с финансовыми и материальными ограничениями, присущими деятельности образовательных организаций, муниципальных образовательных систем. Объем ресурсов, направляемых из федерального и регионального бюджетов, является недостаточным для реализации в полной мере задач образовательной политики. Это требует четкого, осмысленного выбора приоритетов, а также высокого уровня эффективности в реализации принятых решений.

Другая проблема – это отсутствие общенационального и внутрипрофессионального консенсуса по ключевым аспектам развития российского образования: оценке педагогического наследия советского и постсоветского периода, приоритетным целям и задачам школы, современным функциям учительства, отношению к ЕГЭ, профильному обучению, информационным технологиям и т.п. При отсутствии такого консенсуса и взаимном недоверии велик риск волюнтаристских решений, «вкусовщины», а иногда и банальной коррупции при реализации стратегий развития в сфере образования.

Анализ образовательной политики основывается на анализе документов и прецедентов (событий) и исходит из того, что образовательная политика полисубъектна, в её поле действуют десятки акторов. Среди них органы государственной власти, местного

самоуправления, общественные и религиозные объединения, предпринимательские круги, профессиональные сообщества, СМИ, международные организации. Значение последних продолжает сохраняться, в том числе в формулировании ценностей и целей образования.

К важным событиям в сфере образовательной политики 2015 года следует отнести организованную в апреле-июне 2015 года по инициативе ОНФ дискуссию о едином образовательном пространстве. Отмечу содержательную и институциональную стороны этой дискуссии.

Содержательная сторона дискуссии заключается в том, что изменяется само представление о едином образовательном пространстве. В 1990-е годы оно рассматривалось в Европе как средство международной образовательной интеграции в исторически, экономически, религиозно, национально и политически разнородных территориях (или государствах), объединяющихся в Европейский Союз, а в нашей стране - как сдерживающий сепаратистские начала в политике регионов по отношению к центру и сохраняющий образование как государственно-общественную систему [1]. Новое представление об едином образовательном пространстве сформулировано Л.Н. Духаниной – руководителем рабочей группы ОНФ «Образование и культура как основы национальной идентичности». Она заявляет: «Мы сегодня говорим о едином образовательном пространстве, в котором осуществляются образовательные процессы с целью формирования личности. Вот ключевые параметры этого пространства, которые, на наш взгляд, необходимо учитывать при его формировании. Это единство содержания образования, единство воспитательного пространства, единство форм контроля (в том числе единые критерии оценивания метапредметных умений, система их учета в итоговой оценке), единство требований к условиям осуществления образовательного процесса (типовые проекты школьных зданий, единые санитарно-эпидемиологические нормы,

одинаковое обеспечение учебно-методической литературой), к труду учителей и обеспечению им социальных гарантий»[2]. В этой формулировке единого образовательного пространства сильной является, прежде всего, социальная и эгалитарная направленность, ориентация на равенство возможностей и условий для осуществления образовательного процесса.

Вторая примечательная сторона дискуссии – институциональная. В образовательной политике России заявили себя как новые субъекты – ОНФ «За Россию!» и Патриотическая платформа «Единая Россия», комитет Государственной думы по образованию. Региональные отделения ОНФ аккумулируют вокруг себя не либерально ориентированных экспертов. Отмечаются системные изменения, которые приносит работа экспертов Народного фронта: создан механизм народного мониторинга в образовании, заложены основы общественного влияния на принятие решений, растет общественная активность на местах. Тем самым, нарушена многолетняя монополия либеральной части экспертного сообщества России на формулирование приоритетов и целей образовательной политики в центре и регионах. А, следовательно, мы вправе ожидать более сбалансированных и соответствующих общественным интересам решений в сфере образования.

В мае 2015 года правительством Российской Федерации утверждена Федеральная целевая программа развития образования на период 2016-2020 год [3]. С 1995 года этот документ является традиционным для практики среднесрочного планирования сферы образования. Специфическими для ФЦПРО 2016-2020 года являются три обстоятельства. Во-первых, программа является конкретизацией в иных социально-экономических условиях, другого стратегического документа – государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013-2020 годы. Во-вторых, программа является преемственной по отношению к своей предшественнице – ФЦПРО 2011-2015 г.г. В частности, на первом

этапе ФЦПРО – в 2016-2017 г.г., будут апробированы и внедрены модели и комплексы мер, начатые в рамках ФЦПРО 2011 - 2015 г.г. В третьих, в программе 2016-2020 года предпочтение отдается проектно-программному подходу. Например, в общем образовании будет обеспечено распространение и практическое внедрение нового содержания и технологий общего (включая дошкольное) и дополнительного образования, реализованы эффективные механизмы вовлечения учащихся и студентов в социальную практику.

Предлагаются к реализации проекты: по созданию в субъектах Российской Федерации инфраструктуры психолого-педагогической, диагностической, консультативной помощи родителям с детьми от 0 до 3 лет; по внедрению современных моделей поддержки школ с низкими результатами обучения и школ, функционирующих в неблагоприятных социальных условиях; по созданию национального инкубатора образовательных инноваций в системе общего образования; по поддержке внедрения федеральных государственных образовательных стандартов начального, основного и среднего общего образования, образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья; по проведению информационно-просветительской и образовательной работы с родителями, направленной на информирование родителей об их правах и обязанностях в сфере образования, возможностях реализации запросов на получение качественного дошкольного, общего и дополнительного образования. Будут реализованы пилотные проекты по обновлению содержания и технологий дополнительного образования по приоритетным направлениям.

В работе с кадрами будут реализованы новые профессиональные стандарт педагога, педагога-психолога, учителя-дефектолога, руководителя дошкольной и (или) общеобразовательной организации. Ждут своего усовершенствования профессиональные конкурсы для педагогических и руководящих работников общеобразовательных

организаций. Планируется обеспечить подготовку управленческих кадров к внедрению моделей внутришкольных систем оценки качества образования, подготовка кадров, работающих в сфере образования детей с ограниченными возможностями здоровья и инвалидностью.

Новая ФЦПРО призвана решить ключевые проблемы системы образования. Ожидаются серьезные качественные изменения во всех звеньях системы образования. Причем перемены затронут не только профессиональную сторону деятельности образовательных организаций, в частности, обновление содержания и технологий реализации образовательных программ всех видов и уровней, но и механизмы управления этими организациями. Очевидно, что требуется высокий уровень проектировочных компетенций управленческих команд учреждений, органов управления образованием, повышение инновационного потенциала образовательных организаций, методических служб.

Сохраняется роль глобальных институтов в сравнительном анализе национальных образовательных систем, формулировании целей школьного образования. В журнале ФИРО «Образовательная политика» №2 (68) за 2015 год опубликован «Новый взгляд на образование» - совместный отчет проектной группы Всемирного экономического форума (швейцарской неправительственной организации, известной проведением ежегодных встреч в Давосе) в сотрудничестве с The Boston Consulting Group (BCG). Авторы отчета – эксперты BCG М.Э.Луо, В.В. Бутенко, К.Е. Полунин дали подробный анализ научной литературы и исследований, проведенных почти в 100 странах мира. Представлен список из 16 важнейших «навыков 21 века». Это базовые навыки – навыки, используемые для решения повседневных задач (навыки чтения и письма, математическая, естественнонаучная, ИКТ-грамотность, финансовая грамотность, культурная и гражданская грамотность), компетенции, т.н. «мягкие навыки» (критическое мышление /решение задач), креативность, умение

общаться, умение работать в команде), а также личностные качества (любопытность, инициативность, настойчивость, способность адаптироваться, лидерские качества, социальная и культурная грамотность) (см. рис.1).

Рис.1.



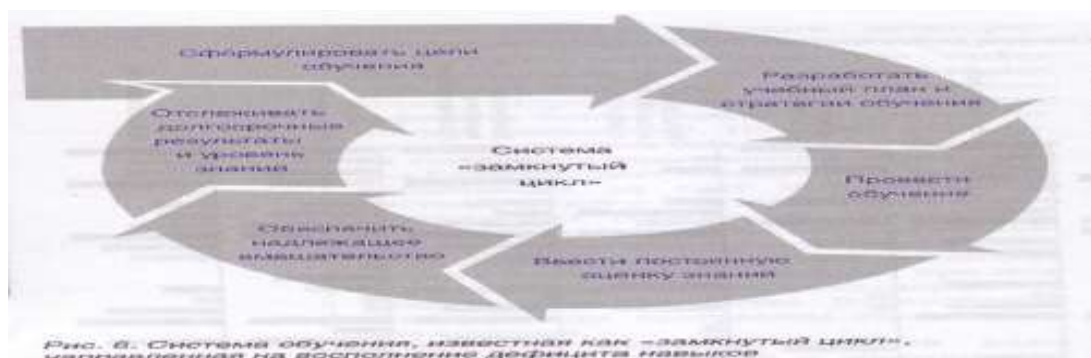
По сути, речь идет о специфическом социальном заказе к системе образования со стороны мировой экономической, политической и интеллектуальной элиты. Авторы обращают внимание на то, что существует большой разрыв между развитыми и развивающимися странами, между странами одного кластера и даже внутри страны. Место России в глобальном образовательном рынке: по навыкам чтения – 41 место среди 91 страны, естественные науки – 36 из 75, компьютерная грамотность – 26 место из 31, критическое мышление 25 из 43, творчество – 30 из 64, любопытность - 27 из 43 обследованных стран. Авторы отчета специально отмечают отсутствие планомерной работы по развитию «мягких навыков»...[4] Несмотря на 15-летний опыт реализации концепции модернизации российского образования, мы видим, что реальные изменения в системе образования России происходят значительно медленнее, чем хотелось бы.

Сам факт наличия существенных разрывов в результатах внутри страны показывает значение внутриобразовательных факторов в

реализации социальных функций образования, достижении образовательных результатов.

Авторами отчета сформулирована идея «замкнутого образовательного цикла» (см.рис.2), включающего в себя стадии формулирования целей обучения, разработки учебного плана и стратегии обучения (эту функцию выполняют учителя высшего уровня, определяя развитие когнитивных способностей с учетом специфического для каждого предмета контента), проведение обучения, ведение постоянной оценки знаний, обеспечение надлежащего вмешательства (включая еженедельные индивидуальные встречи с учителями для консультаций), отслеживание долгосрочных результатов и уровня знаний учащихся [5].

Рис.2.



Согласно выводам отчета, для полной реализации потенциала замкнутого образовательного цикла, который подразумевает активное использование образовательных технологий и поможет устранить пробелы в навыках XXI в., необходимо эффективное сотрудничество политиков, сотрудников сферы образования, провайдеров образовательных технологий и фондов, предоставляющих финансирование.

Не всё в образовании решает внешняя оценка и контроль, большое значение имеет профессиональная управленческая культура руководителей образовательных учреждений, их приверженность научным принципам управления.



В декабре 2015 года в сфере образовательной политики РФ значимыми стали события с участием Президента России В.В. Путина.

3 декабря 2015 года Президент выступил с ежегодным Посланием Федеральному Собранию [6]. Для оценки перспектив образовательной политики в 2016 году в непростой социально-политической и экономической ситуации были важны заявления, которые глава государства сделал в Послании.

Во-первых, Президент подчеркнул необходимость «стремиться к исполнению» майских указов 2012 года, несмотря на текущие сложности с бюджетом. Сохраняется задача устройства детей в детские сады. В то же время отмечена необходимость четкой фиксации приоритетов в бюджетном планировании, возврат к ведущей роли государственных программ в бюджетном процессе, ужесточения контроля за движением государственных средств.

Президент подчеркнул, что вопросы сбережения нации, воспитания детей и раскрытия их талантов не должны зависеть «ни от избирательных циклов, ни от текущей конъюнктуры», они составляют «долгосрочную повестку дня» государства. Учитывая ожидаемый демографический рост в когорте детей школьного возраста и потребность в дополнительных местах в школе, государство планирует, начиная с 2016 года, направлять федеральные средства на ремонт, реконструкцию и строительство новых школ. В то же время, Президент подчеркнул, что только новых комфортных зданий недостаточно. «Нужна профессиональная, мотивированная работа учителя, прорывные новые обучающие технологии и, конечно, возможности для творчества, занятий спортом, дополнительного образования. И конечно, нужно взять всё самое лучшее, что было в прежних дворцах пионеров, кружках юных техников и так далее, построить работу на принципиально, конечно, новой, современной основе, с участием и бизнеса, и высших учебных заведений, университетов».

По итогам Послания Президента в Правительстве РФ принято решение о реализации с 2016 года программы «Содействие созданию в субъектах новых мест в общеобразовательных организациях». Её цель - за 10 лет ликвидировать в школах вторую и третью смены, из зданий с высокой степенью износа перевести детей в новые, современные здания[7].

23 декабря 2015 г. состоялось заседание Государственного совета по вопросам совершенствования системы общего образования в Российской Федерации под председательством В.В. Путина. В 2001 году на подобном заседании Государственного совета был дан старт процессу модернизации системы образования. Многие образовательные новации того периода стали ключевыми элементами современной российской образовательной системы. Единый государственный экзамен, профильное обучение, внедрение информационных технологий, развитие институтов общественного участия в управлении образованием, новые целевые установки на доступность, качество и эффективность образования, компетентностная ориентация образовательных результатов – это всё результат общенациональной дискуссии, итоги которой были подведены на заседании Государственного совета в 2001 году.

На заседании Государственного совета этого года таких поворотных решений не случилось. В выступлениях В.В. Путина, докладе руководителя рабочей группы – губернатора Приморского края В.В. Миклушевского, лидеров основных парламентских партий, общественных деятелей шёл обстоятельный анализ успехов и проблем реализации основных направлений современной образовательной политики.

В позитиве - улучшение условий работы школ, кардинальная модернизация сети общеобразовательных учреждений, укрепление их МТБ, решение проблем информатизации школ, относительное повышение уровня заработной платы учителей, положительная динамика роста доли молодых учителей в общей численности кадрового корпуса. Заложены основы объективной оценки качества образования, включая «честный

ЕГЭ». Созданы оригинальные модели образования в регионах. Используется потенциал тематических календарных годов («Год истории», «Год литературы», Год русского языка) для активизации воспитательной работы со школьниками. Стоит задача по превращению российской школы в одну из лучших в мире.

В проблемной зоне – вопросы воспитания детей и подростков, сбережения детства, профессиональной ориентации школьников, низкая скорость интернета, которая не позволяет в полной мере задействовать возможности современной информационной среды. Вызывает озабоченность снижение результатов на международных олимпиадах, где российские школьники всегда имели конкурентные преимущества. Резонансным стало обсуждение проблемы избыточной отчетности учительства, неконтролируемого роста контрольно-надзорных мероприятий.

Значительное место в предложениях В.В. Путина занял комплекс мер по совершенствованию профессиональной деятельности учителя [8]. Во-первых, это внедрение современных программ подготовки и повышения квалификации педагогов, которые соответствуют профессиональным требованиям. Во-вторых, это внедрение эффективного механизма материального и морального поощрения качественного, творческого учительского труда, создание стимулов к развитию, к непрерывному профессиональному росту. Право на дополнительное вознаграждение, профессиональный статус необходимо периодически подтверждать. В этом случае у учителя появится мотив к приобретению новых знаний и новых навыков. В-третьих, отметил Президент, саму систему оценки квалификации, качества результатов работы учителя и его потенциала нужно совершенствовать, делать её более объективной, менее бюрократической, с привлечением коллег, профессионального сообщества, бывших выпускников, в том числе и используя современные информационные технологии. Четвертое направление – это создание

системы отбора и профессионального развития директоров школ, привлечения в школу молодых, увлечённых и талантливых управленцев.

По итогам заседания Госсовета утвержден перечень поручений Президента (16 пунктов и подпунктов), в которых отражены основные идеи по совершенствованию системы общего образования [9].

Прошедший 2015-й год в сфере государственной образовательной политики был насыщен важными решениями, противоречивыми событиями, испытывал влияние многих неблагоприятных факторов экономического и политического порядка, столкновение мнений и оценок.

Подтверждена стратегия развития образования, сформулированная в Концепции социально-экономического развития страны на период до 2020 года, в федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации». Обострились противоречия между государственными ориентирами в сфере образования и реальными возможностями некоторых регионов и муниципалитетов по их достижению. Демократизация сферы образования все более приходит в несоответствие с бюрократической стилистикой управления им. Решение этих противоречий, на наш взгляд, станет основным содержанием образовательной политики в 2016 году.

#### Литература:

- 1) <http://www.psyoffice.ru/>
- 2) <http://onf.ru/2015/04/29/>
- 3) Постановление Правительства Российской Федерации от 23 мая 2015 г. № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016-2020 годы». - Режим доступа: [/http://минобрнауки.рф/документы/5930](http://минобрнауки.рф/документы/5930)
- 4) М.Э.Луо, В.В. Бутенко, К.Е. Полунин. Новый взгляд на образование //Образовательная политика».2015. №2(68). С.123-168.
- 5) Там же..., с.128.
- 6) <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/50864>
- 7) <http://Минобрнауки.рф./новости.7182>
- 8) <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/51001>.
- 9) <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/51143>.