

Извлечения из государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013-2020 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р)

1. Общая характеристика сферы реализации Программы

Масштаб системы образования и доступность образовательных услуг.

Уровень образования населения России - один из самых высоких в мире. Доля населения без образования и с начальным общим образованием составляет в России менее 2 процентов (один из самых низких показателей среди стран Организации экономического сотрудничества и развития). По охвату общим образованием населения в возрасте от 7 до 17 лет (99,8 процента) Россия превосходит большинство стран Организации экономического сотрудничества и развития.

Россия входит в число мировых лидеров по численности студентов программ третичного образования*(2). Этот результат обеспечен более высокой долей среднего профессионального образования*(3), в то время как по уровню населения с высшим образованием Россия соответствует средним значениям по странам Организации экономического сотрудничества и развития.

В настоящее время все развитые государства мира реализуют программы формирования систем непрерывного образования (обучения на протяжении всей жизни - life-long learning). Ведущие страны Евросоюза смогли обеспечить массовое участие взрослого населения в программах обучения и тренингах либо устойчивую положительную динамику в этой сфере. Доля экономически активного населения развитых европейских стран, участвующего в дополнительном профессиональном образовании, достигает 60-70 процентов. В Российской Федерации доля экономически активного населения, участвующего в непрерывном образовании, в настоящее время не превышает 22,4 процента.

Доля молодых людей, получающих полное среднее образование в России, несколько выше среднего для стран Организации экономического сотрудничества и развития уровня. Однако ожидаемая продолжительность образования для детей в возрасте пяти лет в России ниже (15,8 лет против 17,6 лет), что связано, в первую очередь, с относительно коротким школьным образованием.

По показателю охвата детей дошкольным образованием Россия соответствует средним значениям по странам Организации экономического сотрудничества и развития. При этом Россия уступает ведущим европейским странам по масштабам развития системы сопровождения детей раннего возраста (от 0 до 3 лет). Показатель обеспеченности местами в дошкольных образовательных учреждениях составляет 63,7 процента, что является лучшим показателем с 1991 года, достигнутым в условиях роста рождаемости. По уровню затрат на дошкольное образование как доли от валового внутреннего продукта Россия входит в один ряд с такими странами как Новая Зеландия, Голландия и Израиль. При этом в ряде субъектов Российской Федерации сохраняется дефицит мест, в очереди на услуги дошкольного образования все еще находятся 1,5 млн российских детей.

Не только в сельской местности, но и во многих городах России школьники не имеют возможности выбора программы профильного обучения в соответствии со своими склонностями и способностями: доля выпускников 11 классов, обучающихся в классах с углубленным или профильным изучением отдельных предметов (в общей численности выпускников 11 классов), составляет в среднем по Российской Федерации 47,67 процента.

Для решения проблемы доступности образовательных услуг для детей с ограниченными возможностями здоровья реализуется проект по развитию системы обучения на дому с использованием дистанционных технологий. За 2009-2011 годы системой были охвачены более 70 процентов от общего числа детей, которым это показано.

Увеличилась доля образовательных учреждений, реализующих программы инклюзивного образования. Однако не во всех учреждениях детям с ограниченными возможностями обеспечивается необходимый уровень психолого-медико-социального сопровождения.

Россия - одна из немногих стран, где обеспечивается бюджетное финансирование организаций дополнительного образования детей в сфере образования, культуры, спорта. Услугами дополнительного образования в настоящее время пользуются 49,1 процента детей в возрасте от 5 до 18 лет. Возможность получения дополнительного образования детьми обеспечивается организациями, подведомственными органам управления в сфере образования, культуры, спорта и др. В утвержденных федеральных государственных образовательных стандартах общего образования дополнительное образование присутствует как обязательный компонент обучения.

Однако в последнее десятилетие уменьшилось число учреждений дополнительного образования, детских музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств, детских оздоровительных лагерей. Число спортивных школ и секций растет, но часто они ориентированы на перспективы перехода в "большой коммерческий спорт".

Рост участия детей в дополнительном образовании происходит в основном за счет платных услуг. Государственная образовательная политика России традиционно в незначительной мере затрагивает процессы неформального образования*(4), происходящие вне организаций, и не охватывает сферу неформального образования*(5)(медиа-сфера, сеть Интернет, музеи, индустрия досуга). В то же время в ведущих странах-конкурентах растет внимание к возможностям этой сферы в социализации подрастающего поколения.

Таким образом, в целом в масштабах страны обеспечен высокий уровень доступности образования на всех уровнях. Вместе с тем Россия отстает от развитых стран мира по динамике доступности отдельных секторов, важных для удовлетворения потребностей граждан и развития человеческого потенциала: раннее развитие, дошкольное образование*(6), непрерывное образование, неформальное образование и неформальное образование.

Кроме того, передача полномочий по финансовому обеспечению дошкольного и дополнительного образования на уровень органов местного самоуправления привела к межрегиональной и межмуниципальной дифференциации доступности услуг.

Качество: дошкольное, дополнительное и общее образование

Результаты международных исследований в области математического и естественнонаучного образования (TIMSS) и чтения (PIRLS) показывают, что средний

уровень подготовки российских школьников по традиционным критериям устойчиво превышает средние международные показатели. Одаренные российские школьники показывают хорошие результаты на международных олимпиадах.

Вместе с тем для отдельных территорий и групп детей существуют риски неравенства в доступе к качественному образованию. Речь идет, прежде всего, о слабо населенных территориях с малокомплектными школами, в которых сложно обеспечить необходимый уровень и качество образования.

В последние годы в субъектах Российской Федерации проведена масштабная модернизация сети общеобразовательных учреждений. Созданы базовые школы и ресурсные центры, обеспечивающие транспортную доставку детей из близлежащих населенных пунктов, оснащенные современным телекоммуникационным и компьютерным оборудованием для реализации программ дистанционного обучения. Однако полностью решить задачу обеспечения равного качества образовательных услуг независимо от места жительства пока не удалось.

Более того, намечается тенденция формирования сегмента школ (как сельских, так и городских), устойчиво демонстрирующих низкие учебные результаты на всех ступенях образования. Образование в таких школах перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную и культурную дифференциацию. В ряде регионов эта проблема осознана и решается. Необходимо и далее действовать активно, преодолевая наметившуюся негативную тенденцию.

Как правило, это школы, работающие со сложным контингентом обучающихся (низкий социально-экономический статус семей, трудности в обучении и социальной адаптации). Для успешного обучения и социализации таких детей необходимы специальные ресурсы (финансовые, кадровые, организационные), позволяющие, в том числе организовывать дополнительные занятия с отстающими школьниками, осуществлять психологическое и социально-педагогическое сопровождение, тьюторство. На практике такая группа школ, напротив, испытывает дефицит ресурсов и стимулов.

Другой тенденцией в сфере качества образования, требующей адекватных мер образовательной политики, является недостаточная эффективность общего образования в формировании компетенций, востребованных в современной социальной жизни и экономике.

Результаты международных сопоставительных исследований PISA показывают отставание российских подростков от сверстников из большинства развитых стран мира по ключевым для формирования функциональной грамотности направлениям, в том числе по владению умениями применять полученные знания на практике. Это во многом является следствием недостаточного распространения деятельностных (проектных, исследовательских) образовательных технологий и слабого развития профильного образования, особенно в области естественных наук и технологии.

Негативные тенденции в подростковой и молодежной среде (алкоголизм, употребление наркотиков, насилие, ксенофобия) свидетельствуют о необходимости усиления участия образования в решении задач воспитания, формирования социальных компетенций и гражданских установок.

В последние годы сделан важный шаг в обновлении содержания общего образования: внедряются федеральные государственные требования к структуре основной

общеобразовательной программы дошкольного образования, федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования, утвержден и проходит апробацию федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования. Тем не менее остается актуальной задача повышения уровня обучения в таких областях, как искусство, социальные науки, иностранный язык, технологии. Это связано с тем, что существующий механизм обновления содержания образования нуждается в дополнительной настройке, в повышении гибкости и оперативности.

Возможности для принятия управленческих решений по повышению качества образования ограничены в ситуации незавершенности формирования системы независимой оценки качества образования на всех уровнях.

Кадры системы образования

Важным фактором, неблагоприятно влияющим на качество образования, распространение современных технологий и методов преподавания, является состояние кадрового потенциала на всех его уровнях.

Уровень образования российских учителей (доля учителей с высшим профессиональным образованием) выше, чем в странах Организации экономического сотрудничества и развития. При этом выражен возрастной и гендерный дисбаланс в общем образовании: доля учителей пенсионного возраста составляет 18 процентов, доля педагогов-мужчин - чуть более 12 процентов. Медленно происходит обновление педагогического корпуса. Доля учителей российских школ в возрасте до 30 лет составляет 13 процентов.

По данным международных исследований, Россия не уступает странам с высоким уровнем валового внутреннего продукта по показателям теоретической подготовки учителей. Однако лучшие выпускники не идут работать в школы: ежегодно 1-2 новых учителя появляются лишь в 60 процентов школ, в остальных педагогический состав не пополняется молодежью.

Система избыточной подготовки учителей приводит к снижению престижа профессии и неэффективному использованию средств в педагогическом образовании.

Важным фактором, определяющим привлекательность педагогической профессии, является уровень заработной платы. Повышение заработной платы учителей стало одной из целей реализуемых с 2011 года проектов модернизации региональных систем общего образования. По состоянию на август 2012 г. среднемесячная заработная плата учителей общеобразовательных учреждений превысила среднемесячную заработную плату работников в целом по экономике субъектов Российской Федерации за 2011 год в 41 субъекте Российской Федерации.

В последние годы наблюдается тенденция консервации низкого, даже по сравнению со школьными педагогами, уровня заработной платы педагогического персонала организаций дошкольного и дополнительного образования (60 процентов от средней заработной платы по экономике). В ряде субъектов Российской Федерации в рамках реализации проекта по модернизации региональных систем общего образования обеспечено повышение уровня оплаты труда данных категорий, однако эта тенденция требует поддержки.

В [Указе](#) Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" поставлена задача доведения в 2012 году средней заработной платы педагогических работников образовательных организаций общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе, доведения к 2013 году средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных организаций до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе.

В целях стимулирования перспективных выпускников вузов педагогического профиля для их работы в государственных общеобразовательных организациях субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждениях, в 2010 году осуществлен конкурсный отбор и финансовая поддержка лучших молодых учителей в рамках федеральной целевой программы "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009-2013 годы, различные меры в региональных программах развития образования.

С 2012 года реализуется проект ипотечного кредитования для молодых сельских учителей с пониженной ставкой, с минимальным первоначальным взносом и без ограничений по размерам зарплаты.

Однако проблема заключается не только в привлечении молодых выпускников педвузов в школу, но и в наличии мест для них (количество педагогических вакансий сокращается: в 2008 году - 40 тыс. вакансий педагогов, в 2011 году - 8,3 тыс.) и закреплении молодых учителей (за последние пять лет доля учителей со стажем до 2 лет немного увеличилась, а со стажем от двух до пяти лет - сократилась).

На обновление педагогического корпуса также влияет сильное различие доходов работающего учителя и пенсионера. При таких условиях учителя пенсионного возраста стремятся продолжать работать в школе. Поэтому в среднесрочной перспективе повышение заработной платы без решения проблемы пенсионного обеспечения может привести к замедлению качественного обновления учительского корпуса.

Рост заработной платы педагогов актуализирует введение эффективного контракта с педагогическими работниками, учитывающего современные стандарты профессиональной деятельности и соответствующую оценку качества работы педагогов.

Международный опыт свидетельствует о том, что высокоразвитые системы образования концентрируют сегодня внимание на развитии профессиональных компетенций учителя, выстраивая систему стимулов, обеспечивающих его заинтересованность в постоянном совершенствовании происходящего в классе процесса. Система аттестации и оплаты труда педагогов должна быть ориентирована на повышение качества преподавания, на непрерывное профессиональное развитие, должна создавать пространство для их карьерного роста.

Обновление профессиональных компетенций и повышение уровня подготовки управленческого и педагогического корпуса требуют большей мобильности и гибкости системы повышения квалификации, основанной на единых рамках профессиональных умений, но адресно отвечающей на персональные запросы педагогов и школ.

В этой сфере на федеральном и региональном уровне реализован комплекс мер: введена новая система оплаты труда, стимулирующая качество результатов деятельности педагогов и мотивацию профессионального развития, утверждены современные

квалификационные требования к педагогическим работникам и правила аттестации, реализованы масштабные программы повышения квалификации, в том числе на базе созданной сети стажировочных площадок. В целях поощрения лучших учителей ежегодно осуществлялись выплаты премий.

При этом эффективность мер по повышению квалификации нередко оказывается ниже ожидаемой, чему способствует отсутствие конкуренции на рынке услуг дополнительного профессионального образования. Монополия институтов повышения квалификации позволяет сохраняться архаичным по форме и содержанию образовательным программам. Недостаточно используется потенциал организаций дошкольного и общего образования - носителей лучших практик, профессиональных педагогических ассоциаций.

Формирование эффективной системы непрерывного профессионального развития педагогов предполагает завершение перехода на персонифицированную модель финансового обеспечения программ повышения квалификации, модернизацию системы методических служб, интеграцию систем повышения квалификации и аттестации педагогов.

По данным мониторинга модернизации региональных систем общего образования, к концу 2011 года средний уровень заработной платы учителей доведен до среднего значения по экономике региона или превышен в 69 субъектах Российской Федерации, а численность молодых учителей увеличилась на 10 процентов. Эта тенденция должна получить развитие.

В сфере профессионального образования в последние годы происходит увеличение численности преподавателей в возрасте до 30 лет и снижение данного показателя для возрастных категорий 40-49 и 50-59 лет. Вместе с тем возрастная структура в профессиональном образовании по-прежнему остается далекой от оптимальной. Одной из причин является низкая заработная плата педагогических и научно-педагогических работников учреждений профессионального образования - 85 процентов к средней по экономике страны. В развитых странах заработная плата научно-педагогических работников составляет 200-220 процентов к средней по экономике государства. В системе профессионального образования недостаточно развиты механизмы обновления и повышения квалификации управленческих и преподавательских кадров.

Несомненными факторами оздоровления кадровой ситуации в высших учебных заведениях стали реализация федеральной целевой программы "Научные и научно-педагогические кадры для инновационной России" на 2009-2013 годы и развернувшаяся в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. N 220 "О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные учреждения высшего профессионального образования" деятельность по привлечению в российские вузы ведущих российских и зарубежных ученых. Однако их эффект ограничивается лишь несколькими десятками вузов.

Финансовое обеспечение образования

На протяжении последних пяти лет наблюдался значительный рост бюджетных расходов на одного обучающегося в среднем почти на 13,5 процента в год. При этом семейные инвестиции в человеческий капитал детей составляли около 18 процентов от совокупного объема затрат на образование. Совокупные расходы на образование из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходы семей в 2010 году, по предварительным оценкам, составили более 2,2 трлн рублей, а в 2012 году, по

предварительным оценкам, составят 2,4 трлн рублей, т.е. около 4,9 процента валового внутреннего продукта.

В 2006-2010 годах прирост финансового обеспечения учреждений профессионального образования из средств консолидированного бюджета Российской Федерации составлял в среднем 17 процентов в год при среднегодовой инфляции в пределах 10,6 процента. Наибольшими темпами возрастало бюджетное финансирование высшего образования (на 20,1 процента в год), наименьшими - начального профессионального образования (на 7,1 процента в год).

Несмотря на это, по показателю расходов на образование в расчете на одного обучающегося по отношению к валовому внутреннему продукту на душу населения Россия уступает большинству стран Организации экономического сотрудничества и развития. Анализ опыта зарубежных стран показывает, что реализация эффективных программ модернизации экономики требует увеличения доли национального дохода, расходуемого на образование (в целом и в пересчете на одного обучающегося). Не вполне устранена дифференциация между регионами и муниципалитетами в финансовом обеспечении аналогичных услуг, гарантированных законодательством. Не везде внедрены прозрачные механизмы распределения и использования бюджетных средств.

Инфраструктура системы образования

В результате реализации приоритетного национального проекта "Образование", национальной образовательной инициативы "Наша новая школа", региональных проектов модернизации систем общего образования существенно обновлена инфраструктура общего образования, состояние которой при отсутствии инвестиций в течение длительного времени достигло критически низкого уровня.

Выделение средств на улучшение материально-технической базы образовательных организаций, закупку оборудования способствовало росту показателя доли обучающихся в современных условиях с 14 процентов в 2006 г. до 66 процентов в 2011 году.

Все российские школы подключены к сети Интернет. Существенно улучшилось обеспечение школ современным информационно-технологическим оборудованием. Реализация проекта по совершенствованию организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, предусматривающего внедрение современного технологического оборудования для приготовления и доставки пищевых продуктов, позволила увеличить охват обучающихся горячим питанием.

При этом сохраняется межрегиональная и межмуниципальная дифференциация по уровню соответствия инфраструктуры современным требованиям. В ряде регионов в некоторых школах сохраняется обучение во вторую и третью смены, не обеспечено базовое благоустройство. Неравенство доступа учащихся к современным условиям обучения создает угрозу для единства образовательного пространства.

Реализация региональных проектов по модернизации систем общего образования в 2011-2013 годах предусматривает предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации средств федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств регионов по модернизации инфраструктуры общего образования (приобретение оборудования, транспортных средств, капитальный, текущий ремонт и реконструкция зданий и другое).

Приведение всей инфраструктуры общего образования к уровню, соответствующему современным стандартам, позволило бы перейти от масштабных инвестиций к систематическому текущему финансированию, обеспечивающему поддержку этой инфраструктуры. Международный опыт показывает, что масштабные проекты реконструкции и обновления школьной инфраструктуры возможно реализовывать в короткие сроки и использовать для этого время летних каникул. При этом для реализации подобных проектов реконструкции требуется проведение международного анализа и создания лучших практик в России с опорой на лучшие мировые образцы. Следует также отметить, что современная инфраструктура позволяет в значительной степени снижать расходы на содержание зданий (повышение энергоэффективности и использование альтернативных источников энергии), а также снижать расходы на строительство (применение современных материалов и технологий строительства социальной инфраструктуры).

В последние годы существенно увеличились вклады в инфраструктуру профессионального образования, в том числе в рамках приоритетного национального проекта "Образование". Однако сотни учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования были переданы с федерального на региональный уровень без достаточных вложений в развитие инфраструктуры.

В России лишь небольшая группа университетов имеет современные кампусы, что снижает эффективность образовательного процесса в целом и привлекательность университетов для зарубежных студентов. Мобильность студентов не поддерживается достаточным числом и качеством общежитий.

Совместными усилиями государства и университетов удалось существенно модернизировать информационно-технологическую инфраструктуру высшего образования. Однако задача формирования открытой системы библиотечных ресурсов высшего образования еще далека от своего решения.

Институциональные и структурные реформы

Отличительными особенностями государственной политики в сфере образования последних лет стало использование программно-целевых и проектных методов и существенное изменение законодательной базы.

Основными инструментами государственной политики в сфере образования в последние годы выступили Федеральная целевая программа развития образования, федеральная целевая программа "Русский язык", федеральная целевая программа "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России", приоритетный национальный проект "Образование", национальная образовательная инициатива "Наша новая школа", другие федеральные целевые и ведомственные программы, проекты модернизации образования.

Ведущими механизмами стимулирования системных изменений в образовании в проектах и программах модернизации образования на всех его уровнях стали: выявление и конкурсная поддержка лидеров - "точек роста" нового качества образования - и внедрение новых моделей управления и финансирования, ориентированных на результат.

Институционализация новых образовательных и организационных моделей обеспечивалась за счет внесения изменений в законодательные акты (Закон Российской Федерации "Об образовании", Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском образовании"), принятия правовых актов Правительства

Российской Федерации по отдельным мерам, направленным на развитие образования. Завершение формирования новой институциональной модели российской системы образования должно быть обеспечено принятием подготовленного проекта федерального закона "Об образовании в Российской Федерации".

В пилотировании и реализации институциональных реформ доказали свою эффективность механизмы конкурсной финансовой поддержки проектов модернизации образования в регионах по принципу "деньги в обмен на обязательства".

В результате проведена комплексная модернизация финансово-экономических и организационно-управленческих механизмов системы общего образования, основные направления которой были определены в 2000-е годы:

нормативное подушевое финансирование образовательных учреждений;

система оплаты труда, ориентированная на результат;

независимая система оценки учебных достижений учащихся (единый государственный экзамен, государственная итоговая аттестация выпускников 9 классов в новой форме);

общественное участие в управлении образованием и оценке его качества;

публичная отчетность образовательных организаций.

Результатом стало повышение ответственности руководителей и педагогов за результаты деятельности, усиление прозрачности системы образования для общества. Однако эти меры не привели к реальной самостоятельности образовательных учреждений, к повышению качества образования в соответствии с новыми требованиями.

Не завершено формирование общероссийской системы оценки качества образования, не обеспечена информационная открытость результатов деятельности системы образования. Слабость обратной связи является барьером для развития конкуренции, повышения эффективности и доступности образовательных услуг. Отсутствие учета условий работы образовательных организаций не позволяет объективно оценивать их эффективность и распределять ресурсы поддержки.

Серьезным вызовом единству образовательного пространства Российской Федерации становится и отставание ряда регионов в реализации новых организационно-экономических механизмов, новых подходов к обучению и воспитанию.

Для организаций начального профессионального и среднего профессионального образования наиболее существенными в последние годы были мероприятия по развитию их сети и укреплению взаимодействия учреждений профессионального образования с рынком труда, в контексте передачи учреждений с федерального на региональный уровень подчинения. Это позволило заложить базу для создания системы профессионального образования, соответствующей потребностям субъектов Российской Федерации и работодателей в специалистах. Вместе с тем во многих регионах не решены задачи разработки и реализации эффективных моделей развития региональных систем начального и среднего профессионального образования, усиления роли местных сообществ и работодателей в развитии этих систем.

Модернизация структуры и содержания профессионального образования была связана с утверждением федеральных государственных образовательных стандартов, отвечающих требованиям развития экономики страны, и переходом на многоуровневое высшее образование - образовательные программы подготовки бакалавров и магистров.

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. N 218 "О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства" наряду с программами инновационного развития компаний и технологическими платформами стало знаковым событием для стимулирования использования производственными предприятиями потенциала российских вузов.

Активно формируется инновационная инфраструктура в вузах - победителях конкурса на развитие инновационной инфраструктуры в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. N 219 "О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования", победителях конкурсов в рамках приоритетного национального проекта "Образование" в 2007-2008 годах.

Начиная с 2000 года одним из основных направлений в структурном преобразовании системы профессионального образования являлось выделение категорий ведущих вузов*(7) для интенсификации развития всей системы высшего образования (проводников модернизации). Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет, федеральные и национальные исследовательские университеты разработали и реализуют программы развития, поддержанные государством. Перечисленными вузами приняты конкретные обязательства и целевые значения показателей своего развития.

В 2011 году 55 вузов, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации, стали победителями конкурса стратегических программ развития. Их программы развития реализуются, в том числе при государственной поддержке в форме дополнительных субсидий вузам на выполнение государственного задания за счет перераспределения высвобождающихся средств.

Вместе с тем многие федеральные инициативы и инновации еще не вошли в повседневную практику всех вузов, не стали стандартами и моделями повседневной деятельности образовательных организаций. Это связано с тем, что среда "агентов инновации", "проводников модернизации" в высшей школе только формируется.

Реализация Федерального закона Российской Федерации от 8 мая 2010 г. N 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" и принятие подготовленного проекта федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" должны обеспечить оформление новой институциональной модели российской системы образования. Важнейшим элементом этой модели является открытость, вовлечение общественности и всех заинтересованных субъектов.

При этом в рамках государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013-2020 годы (далее - Программа) необходимо обеспечить поддержку реализации и эффективность этой модели....

2. Прогноз развития сферы образования на период до 2020 года

Прогноз состояния сферы образования базируется как на демографических прогнозах о количестве детей школьного возраста и молодежи, на прогнозах развития экономики, рынка труда, технологий, представленных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р), так и на планируемых результатах реализации мероприятий, предусмотренных Программой...

Общее, дошкольное и дополнительное образование

Определяющее влияние на развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей окажут четыре внешних тенденции. Во-первых, при относительной стабильности численности дошкольников будет расти численность детей школьного возраста. Во-вторых, продолжит меняться структура расселения: будут уменьшаться малонаселенные пункты и увеличиваться население городов. При этом будет увеличиваться доля детей трудовых мигрантов. В-третьих, недостаток предложения на рынке труда будет приводить к большей конкуренции за человеческие ресурсы, в том числе - отвлекая педагогические кадры в другие сферы деятельности. В-четвертых, будет радикально меняться среда социализации, создавая как новые социальные, культурные, технологические возможности, так и риски для детей, семей, образовательных организаций.

Особенностью сети организаций дошкольного образования станет то, что в нее будут включены организации разных форм собственности, будет организована государственная поддержка вариативных форм дошкольного образования, что позволит охватить дошкольным образованием всех детей дошкольного возраста и увеличить ожидаемую продолжительность образования до 13,5 года. Организации дошкольного образования будут осуществлять также функции поддержки семей по вопросам раннего развития детей.

Сеть школ в сельской местности будет иметь сложную структуру, включающую базовые школы и филиалы, соединенные не только административно, но и системой дистанционного образования. Многие сельские школы станут интегрированными социально-культурными учреждениями и организациями, выполняющими не только функции образования, но и иные социальные функции (культуры и спорта, социального обслуживания и др.).

В городах школы будут включать ступени начальной, средней и старшей школы с особыми условиями обучения и воспитания для детей разных возрастов. Они будут интегрированы в единую среду социализации с организациями дополнительного образования, культуры и спорта.

Более подробно прогноз состояния сферы образования изложен в соответствующих разделах подпрограмм.

Приоритеты государственной политики в сфере образования на период до 2020 года, цели, задачи и показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов Программы, сроков и этапов ее реализации

1 Приоритеты государственной политики в сфере реализации Программы

Приоритеты государственной политики в сфере образования на период до 2020 года сформированы с учетом целей и задач, представленных в следующих стратегических документах:

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р);

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1663-р);

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. N Пр-212);

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации 12 мая 2009 г. N 537);

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. N 2227-р);

Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 г. N 1101-р);

Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации на период до 2016 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 г. N 1760-р;

План действий по модернизации общего образования на 2011-2015 годы (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. N 1507-р "О реализации национальной образовательной инициативы "Наша новая школа");

Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. N 61);

федеральная целевая программа "Русский язык" на 2011-2015 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2011 г. N 492 "О Федеральной целевой программе "Русский язык" на 2011-2015 годы);

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики";

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки";

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 602 "Об обеспечении межнационального согласия".

Миссией образования является реализация каждым гражданином своего позитивного социального, культурного, экономического потенциала, и в конечном итоге - социально-экономическое развитие России. Для этого сфера образования должна обеспечивать доступность качественных образовательных услуг на протяжении жизни каждого человека. Задачи доступности образования на основных уровнях (общее образование, начальное профессиональное, среднее профессиональное и высшее образование) в России в значительной степени сегодня решены. Исключением пока остается дошкольное образование.

Поэтому приоритетом государственной политики на данном этапе развития образования является обеспечение доступности дошкольного образования. Другим системным приоритетом является повышение качества результатов образования на разных уровнях. При этом речь идет не просто о повышении качества образования относительно тех критериев, которые использовались в прошлом, но и об обеспечении соответствия образовательных результатов меняющимся запросам населения, а также перспективным задачам развития российского общества и экономики. Речь идет не только об усредненных индивидуальных образовательных результатах, но о качественных характеристиках всего поколения, формируемого системой образования, о равенстве возможностей для достижения качественного образовательного результата. В контексте этого приоритета актуальной является задача переосмысления представлений о "качественном" образовании на всех его уровнях, определение того, какие индивидуально усвоенные и коллективно распределенные знания, компетенции, установки являются ключевыми для личной успешности, социально-культурной и экономической модернизации страны.

Традиционные институты образования - детские сады, школы, колледжи, университеты, оставаясь центральными элементами образовательной системы, сегодня дополняются постоянно растущими секторами дополнительного образования детей и взрослых, корпоративной подготовки, современными средами самообразования. Поэтому современная программа развития образования должна обеспечивать реализацию государственной политики человеческого развития не только через традиционные институты, но и через всю среду образования и социализации человека. В этой связи третьим системным приоритетом Программы становится развитие сферы непрерывного образования, включающей гибко организованные вариативные формы образования и социализации на протяжении всей жизни человека.

Современное качество и гибкость могут достигаться только при активном участии всех заинтересованных лиц, включая самих обучающихся, их семьи, работодателей. Поэтому следующим системным приоритетом является модернизация сферы образования в направлении большей открытости, больших возможностей для инициативы и активности самих получателей образовательных услуг, включая обучающихся, их семьи, работодателей и местные сообщества через вовлечение их как в развитие системы образования и управление образовательным процессом, так и непосредственно в образовательную деятельность. Этот приоритет отражает не только задачи строительства в России открытой экономики и открытого общества, но и высокий образовательный потенциал российских семей и организаций, который до сих пор эффективно не использовался.

Россия - федеративное государство, в котором миссия образования включает и консолидацию российской гражданской нации, и укрепление единства страны. Поэтому четвертым системным приоритетом является укрепление единства образовательного пространства России, что предполагает: выравнивание образовательных возможностей

граждан России независимо от региона проживания, развитие ведущих университетов во всех федеральных округах Российской Федерации, проведение единой политики в области содержания образования, распространение лучших практик регионального управления образованием на все регионы России.

Вместе с тем на различных уровнях образования выделяются свои приоритеты, отвечающие сегодняшним проблемам и долгосрочным вызовам. Они подробно описаны в соответствующих подпрограммах Программы.

Основные мероприятия подпрограмм отражают актуальные и перспективные направления государственной политики в сфере образования по реализации указанных приоритетов и эффективно дополняют основные положения федеральных целевых программ, включенных в Программу.

Наряду с перечисленными приоритетами при формировании основных мероприятий Программы учитывались изменения, отраженные в проекте федерального закона "Об образовании в Российской Федерации", планируемом к утверждению в 2012 году.

Стратегической целью государственной молодежной политики является создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного социально ориентированного развития страны.

Реализация государственной политики в данной сфере деятельности будет осуществляться по следующим приоритетным направлениям:

вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях саморазвития, обеспечение поддержки научной, творческой и предпринимательской активности молодежи;

формирование целостной системы поддержки обладающей лидерскими навыками, инициативной и талантливой молодежи;

гражданское образование и патриотическое воспитание молодежи, содействие формированию правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи.

.2. Цели, задачи и инструменты Программы

Цели Программы сформулированы с учетом положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р) и изменений, произошедших в системе образования за последние годы.

Целями Программы являются:

обеспечение соответствия качества российского образования меняющимся запросам населения и перспективным задачам развития российского общества и экономики;

повышение эффективности реализации молодежной политики в интересах инновационного социально ориентированного развития страны.

Задачи Программы:

первая задача - формирование гибкой, подотчетной обществу системы непрерывного образования, развивающей человеческий потенциал, обеспечивающей текущие и перспективные потребности социально-экономического развития Российской Федерации посредством:

изменения его структуры, обеспечивающей гражданам возможность получения непрерывного образования (продолжение внедрения уровневого высшего образования, постепенный перевод программ начального профессионального образования на короткие образовательные программы прикладных квалификаций, введение прикладного бакалавриата);

формирования сети ведущих вузов, стимулирующих модернизацию системы в целом;

развития эффективных финансово-экономических механизмов управления (внедрение нормативного финансирования, учитывающего результативность работы организаций профессионального образования; введение эффективного контракта с педагогическими и научно-педагогическими кадрами*(8));

развития современной инфраструктуры профессионального образования (строительство кампусов, общежитий, учебно-лабораторных площадей);

повышения роли работодателей и частно-государственного партнерства в развитии профессионального образования;

радикального обновления методов и технологий обучения;

вторая задача - развитие инфраструктуры и организационно-экономических механизмов, обеспечивающих максимально равную доступность услуг дошкольного, общего, дополнительного образования детей, включает:

обеспечение доступности качественного общего образования независимо от места жительства, социального и материального положения семей и состояния здоровья обучающихся;

создание современных условий обучения;

развитие сетевого взаимодействия образовательных организаций;

внедрение и совершенствование современных организационно-экономических механизмов управления образованием;

третья задача - модернизация образовательных программ в системах дошкольного, общего и дополнительного образования детей, направленная на всестороннее развитие детей и достижение современного качества учебных результатов и результатов социализации. Она предусматривает стимулирование качественного труда педагогических работников, внедрение современных стандартов общего образования, обновление содержания, технологий и материальной среды образования, в том числе развитие информационных технологий;

четвертая задача - создание современной системы оценки качества образования на основе принципов открытости, объективности, прозрачности, общественно-профессионального участия. Реализация задачи предусматривает разработку и внедрение национальной

системы оценки качества образования, мониторинговых исследований в образовании, развитие участия в международных сопоставительных исследованиях качества образования и создание инфраструктуры по выработке решений по повышению качества образования на основе результатов участия, расширение участия работодателей и общественности в оценке качества образования.

Пятая задача - обеспечение эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи. Реализация задачи предусматривает поддержку социальной активности молодежи.

Цели и задачи Программы взаимосвязаны с целями и задачами ряда государственных программ Российской Федерации, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2011 г. N 1950-р, в первую очередь:

государственной программы Российской Федерации "Развитие науки и технологий" - в части развития научной составляющей в деятельности организаций высшего образования;

государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011-2015 годы - в части формирования условий для беспрепятственного доступа к объектам и услугам образования для инвалидов;

государственной программы Российской Федерации "Развитие физической культуры, спорта, туризма и повышение эффективности реализации молодежной политики" - в части развития физической культуры и спорта, формирования здорового образа жизни обучающихся в образовательных организациях.

Основными инструментами реализации Программы являются:

дифференцированное финансовое обеспечение государственных заданий образовательных организаций с учетом реализуемых специальностей и направлений подготовки;

поддержка региональных систем образования в обмен на обязательства по модернизации;

конкурсная поддержка региональных и межрегиональных проектов и программ, программ развития и инициативных проектов образовательных организаций, общественных организаций;

конкурсная поддержка лучших практик и проектов их распространения;

конкурсная поддержка совместных инициатив организаций образования, а также совместных проектов с компаниями, зарубежными партнерами;

стимулирование инициативы, активности и самостоятельности отдельных организаций и инновационных сетей.

.3. Показатели (индикаторы) достижения целей и решения задач, описание основных ожидаемых конечных результатов Программы

Реализация мероприятий Программы позволит достичь следующих основных результатов*(9)

Системные результаты

Совокупный объем затрат на сферу образования по отношению к валовому внутреннему продукту (бюджетные средства, средства семей и предприятий, направляемые в систему образования) увеличится с 4,9 процента в 2012 году до 6,3 процента в 2020 году (в случае реализации модернизационного сценария Программы).

Увеличится доля образовательных организаций среднего профессионального образования и высшего образования, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, с 3 до 25 процентов. Будут полностью обеспечены потребности экономики России в кадрах высокой квалификации по приоритетным направлениям модернизации и технологического развития.

Не менее пяти российских вузов войдут в первую сотню вузов мира в ведущих рейтингах мировых университетов.

Результаты для детей и семей

Будет создана инфраструктура поддержки раннего развития детей (0-3 года). Семьи, нуждающиеся в поддержке в воспитании детей раннего возраста, будут обеспечены консультационными услугами в центрах по месту жительства и дистанционно.

В результате масштабной программы строительства детских садов и развития вариативных форм дошкольного образования будет ликвидирована очередь детей в возрасте от 3 до 7 лет на получение услуг дошкольного образования, охват услугами дошкольного образования приблизится к показателям стран лидеров. Будут созданы принципиально новые модели детских садов с новым подходом к планировке образовательных пространств и возможностями их трансформации.

Не менее 70-75 процентов детей 5-18 лет будут охвачены программами дополнительного образования, в том числе 50 процентов из них - за счет средств бюджетов.

В старших классах для всех учащихся будет обеспечена возможность выбора профиля обучения и индивидуальной траектории освоения образовательной программы (в образовательных организациях всех форм собственности и их сетях, в формах семейного, дистанционного образования, самообразования).

Программы культурной адаптации и изучения русского языка будут доступны для всех детей из семей трудовых мигрантов.

К 2020 году будет решена задача обеспечения во всех школах удовлетворительного уровня базовой инфраструктуры в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, которая включает основные виды благоустройства, свободный высокоскоростной доступ к современным образовательным ресурсам и сервисам сети Интернет, спортивные сооружения. В регионах будут созданы новые образцы школ с современной, гибкой образовательной инфраструктурой, которые станут моделями для распространения.

Каждый ребенок-инвалид сможет получить качественное общее образование по выбору в форме дистанционного, специального или инклюзивного обучения, поддержку в профессиональной ориентации.

Улучшатся результаты российских школьников по итогам международных сопоставительных исследований качества общего образования (PIRLS, TIMSS, PISA).

4. Сроки и этапы реализации Программы

Реализация Программы будет осуществляться в 3 этапа:

1 этап - 2013-2015 годы;

2 этап - 2016-2018 годы;

3 этап - 2019-2020 годы.

На 1 этапе основные мероприятия Программы будут направлены на создание на всех уровнях образования условий для равного доступа граждан к качественным образовательным услугам.

Будет завершено формирование и внедрение финансово-экономических механизмов обеспечения обязательств государства в сфере образования.

Будет обеспечен вывод инфраструктуры школьного образования на базовый уровень условий образовательного процесса, отвечающих современным требованиям.

Будут реализованы адресные меры ликвидации зон низкого качества образования.

Будет осуществлен переход на эффективный контракт с педагогами общего и дошкольного образования.

Будут внедрены федеральные государственные образовательные стандарты дошкольного и основного общего образования. При этом федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования не будут содержать требования к результатам освоения образовательных программ дошкольного образования. Для них будут разработаны основы мониторинга системы дошкольного образования, включая мониторинг дошкольного образовательного учреждения как части данной системы, определены ориентиры и средства построения индивидуальной образовательной траектории ребенка дошкольного возраста.

Завершится реализация Федеральной целевой программы развития образования, результатом которой станет внедрение новых моделей управления и оценки качества в условиях широкомасштабного использования информационно-телекоммуникационных технологий.

Наряду с этим на 1 этапе Программы будет осуществлена поддержка инновационных сетей, включающих исследователей и коллективы инновационных школ, в разработке новых образовательных программ и технологий общего образования как в областях отставания, так и в областях потенциального международного лидерства.

Особое внимание будет уделено вопросам повышения качества управления образовательными организациями. Именно уровень управления организацией становится самым критичным для успехов, планируемых на первом и последующих этапах преобразований. Поэтому должна быть практически выстроена система переподготовки и укрепления управленческих кадров организаций образования.

Будет завершена трансформация организаций начального профессионального и среднего профессионального образования, как в рамках реорганизационных процедур (через слияния и поглощения слабых организаций профессионального образования сильными и конкурентоспособными), так и через реализацию программ развития региональных систем профессионального образования.

На этом этапе также сформируется группа регионов - лидеров, которые получат поддержку в комплексной модернизации систем образования.

Будет решена задача обеспечения информационной прозрачности системы образования для общества.

До десяти ведущих исследовательских университетов России получают поддержку программ обеспечения международной конкурентоспособности.

Структура образовательных программ профессионального образования будет приведена в соответствие с потребностями экономики. Будут разработаны и введены механизмы общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ высшего образования.

Это позволит стабилизировать ситуацию в системе образования и создать условия для ее устойчивого развития в соответствии с изменяющейся социальной, культурной и технологической средой.

Второй этап Программы будет ориентирован на полноценное использование созданных условий для обеспечения нового качества и конкурентоспособности российского образования, усиления вклада образования в социально-экономическое развитие страны, а также на распространение лучших практик из регионов-лидеров на все регионы страны. Переход на эффективный контракт с педагогическими работниками, модернизация системы педагогического образования и повышения квалификации обеспечат на этом этапе качественное обновление педагогического корпуса. Будут сформированы механизмы опережающего обновления содержания образования, создана высокотехнологичная образовательная среда.

Будут сформированы основные компоненты целостной национальной системы оценки качества образования, которая станет основой саморегуляции системы образования и деятельности отдельных институтов.

Будет сформирована с участием общественности независимая система оценки качества работы образовательных организаций, включая введение публичных рейтингов их деятельности.

Во всех регионах будут сформированы современные сети организаций общего, дополнительного и профессионального образования.

На третьем этапе реализации Программы акцент будет сделан на развитии сферы непрерывного образования, развитии образовательной среды, дальнейшей индивидуализации образовательных программ.

В центре внимания окажется система сервисов дополнительного образования, которая будет обеспечивать охват детей и молодежи программами позитивной социализации, поддерживать их самореализацию. В результате сеть образовательных организаций,

федеральные государственные образовательные стандарты, система информационной открытости и оценки учебных достижений будут обеспечивать максимальные возможности для выбора и реализации индивидуальных образовательных траекторий.

По ключевым показателям качества образовательных результатов российское образование достигнет уровня ведущих развитых стран, а по отдельным направлениям займет лидирующие позиции.