

И.В. АБАНКИНА

Концептуальное проектирование в образовании

Перегородок тонкоробкость
Пройду насквозь, пройду как свет.
Пройду, как образ входит в образ
И как предмет сечет предмет.

Б. Пастернак. "Август"

Концептуальное проектирование Е. Сабурова было пронизано его образным мышлением, умением сочетать на теоретическом уровне стройность математических построений с гуманитарностью образования как частного и общественного блага. Попытка экономической интерпретации феномена образования, которой Сабуров посвятил более 20 лет, основывалась на идеях, выдвинутых М. Фридманом еще в середине 50-х гг. XX в., а также на теории человеческого капитала, сформированной примерно в то же время усилиями Г. Беккера, Т. Шульца и других экономистов. Опорными точками для Сабурова в его размышлениях об образовании были такие понятия, как благо, польза, лишения, сигналы, фильтры... Он писал про образование как пристрастие, про образование как наследство, пытаясь соединить человеческий капитал и школу.

В концептуальном проектировании для Сабурова крайне важно было оценить, как и насколько та или иная теория или концепция упрощает реальность, огрубляет ее, не получается ли так, что ключевые свойства этой реальности остаются за пределами теоретического описания и концептуального моделирования. Его волновал вопрос, как сделать теорию человеческого капитала чувствительной к качеству образования.

Обобщенным показателем запасов общего человеческого капитала, которыми располагает та или иная экономика, принято считать среднее число накопленных лет образования. Однако этот показатель оказывается не чувствительным к качеству образования и не позволяет, например, учитывать современные тенденции к сокращению сроков профессионального образования за счет его интенсификации и использования современных образовательных технологий. Стремление к расщеплению профессионального образования на уровни (бакалавриат, основанный на кредитно-модульной системе, магистратуру, MBA, MPA, дистант и т.д.) отражает реакцию на современные вызовы экономики – короткие программы и высокий темп обновления в рамках концепции непрерывного образования (*life long learning*), создает условия для гибкого реагирования на сигналы рынка. Однако формально при расчете накопленных лет образования такое расщепление может приводить к заниженной оценке запасов человеческого капитала. Более того, моральное устаревание полученного образования тоже не полностью встраивается в оценки человеческого капитала. Именно поэтому Евгений Федорович не оставлял попыток концептуального развития теории человеческого

капитала с учетом современных представлений об образовании на этапе перехода от ЗУНовской парадигмы (знания, умения, навыки) к компетентностной парадигме.

Еще одно направление совершенствования теории человеческого капитала, которое обсуждал Евгений Федорович, связано с модификацией так называемого “начального нулевого наделения”. Легко согласиться с мыслью, что все люди разные, причем уже до рождения, но совсем непросто построить теорию распределения начального капитала, предусматривающую разный темп накопления этого капитала в зависимости от стартовых возможностей и от приобретаемых способностей, в первую очередь, от способности учиться.

Метафора ученика как “пустого сосуда”, который учитель наполняет в процессе обучения, была использована Яном Коменским при построении его Дидактики в середине XVII в. На этой метафоре Ян Коменский основывал свои методы, позволившие разработать классно-урочную систему в школе и гарантировать результат обучения. Принципы организации школы, заложенные Яном Коменским более 350 лет назад, действуют и сейчас. Так что метафора “пустого сосуда, заполняемого в процессе обучения”, оказалась вполне плодотворной. Евгений Федорович, продолжая метафору Яна Коменского, называл пустой сосуд мешком. Но он прекрасно понимал несовместимость таких представлений с современными вызовами, его научный поиск как экономиста был направлен именно на достраивание теории человеческого капитала, причем достраивание базовых принципов, разработку математических моделей, которые бы позволяли учитывать и качество образования, и разность стартовых условий, и принципы капитализации дохода от образования в будущем.

Либеральные концепции в финансировании образования, отстаиваемые Сабуровым, были связаны с так называемым нормативным подушевым финансированием, с развитием идей, заложенных М. Фридманом. Сущность замысла заключалась во введении в нерыночную систему образования некоторого рыночного инструмента (субститута), позволяющего сочетать преимущества рыночной организации предоставления услуг с государственным гарантиями финансирования. В первую очередь, имелось в виду создание механизма конкуренции учебных заведений за учеников, нацеленность на индивидуальные потребности и особенности обучающихся, повышение возможностей выбора в образовании. Предполагалось, что рыночные инструменты позволят также повысить эффективность бюджетных расходов на образование. В качестве условий оговаривалось, что учебные заведения получают существенно большую, чем ранее, свободу в расходовании поступающих бюджетных средств, особенно в части оплаты труда эффективно работающих преподавателей, что будет обеспечено ростом автономии. Оплата труда в этом случае строится на стимулирующих принципах и ориентирована на увязку размеров оплаты труда с качеством (*payment for quality*) и результативностью (*performance-related a pay*). Все это должно было работать, в конечном итоге, на рост качества предоставляемых образовательных услуг.

Будучи либералом, Сабуров прекрасно понимал великий принцип либеральной несправедливости: богатство приносит доход. Но в образовании он также абсолютно точно понимал, что живое дело учителя – это не его предмет, а его ученики. Именно поэтому Сабуров сумел убедить и законодательно закрепить в финансировании образования принцип “Деньги следуют за учащимися”. Неважно, что на его внедрение ушло почти 20 лет, важно, что в законе “Об образовании” 1992 г., признанном европейским сообществом одним из самых демократичных, были институционализированы прозрачные механизмы финансирования образования, которые позволяют перемещать ресурсы вслед за учащимися.

Это закрепление справедливости в распределении ресурсов в образовании, не затягивание образования в прокрустово ложе бюджетной отрасли, а экономическая интерпретация свободы в образовании. Именно данные принципы финансирования дают каждому право не только на образование, но и на развитие, на мобильность по любому из векторов: в социальной, культурной, интеллектуальной, профессиональной, этической, психологической и в любых других сферах.

Начиная с последней трети XX в., “формульное финансирование” учебных заведений в зависимости от числа обучающихся по разным программам широко вводилось в разных странах – как в развитых, так и в развивающихся. В России этот принцип и называется нормативным подушевым финансированием. Основное условие поддержания конкурентности через этот механизм состоит в том, что доля бюджета, которая определяется по формулам с учетом числа обучающихся, фактически передается учебному заведению в виде блокового гранта или субсидии, и учебное заведение само распоряжается этой частью своего бюджета.

Такой принцип финансирования создает финансовые стимулы для набора обучающихся и предоставляет семьям и самим ученикам возможность выбора, что является важнейшим компонентом “квазирынка” образовательных услуг. Эксперты сходятся во мнении о необходимости дерегуляции институционального менеджмента, несмотря на то, что ужесточается целевой контроль со стороны государства путем оценки достижений, то есть акцент фактически переносится на новые формы государственно-общественного управления и усиление ответственности перед учредителями. Современные финансовые механизмы, которые сегодня апробируются в образовании практически во всех странах, основаны на комбинации различных подходов, таких как формульное финансирование, бюджетирование, ориентированное на результат, программное и стимулирующее финансирование.

Однако в условиях финансово-экономического кризиса упор делается на достижение более высоких результатов при заданных параметрах государственных расходов. Пока неизвестно, насколько защищенными в новых условиях окажутся доступность, качество и результативность работы учебных заведений и станет ли более эффективной их предпринимательская деятельность. Это относится к основным рискам новой системы, но, как утверждал Евгений Федорович, управление рисками – составная часть современного менеджмента, и речь идет о балансе ответственности. Если основные игроки (*стейкхолдеры*) ведут себя честно и используют прозрачные механизмы, то баланс теоретически может быть достигнут.

Принципы нормативного финансирования основаны на сочетании федеральных, региональных и местных нормативов финансовых затрат. Именно такие формулировки о распределении ответственности были заложены в законе “Об образовании” 1992 г. С тех пор тезис о балансе ответственности и полномочий обсуждался неоднократно и сегодня снова вынесен на острие дискуссий. Тезис о передаче полномочий по финансированию образования на федеральный уровень связывается с разработкой федеральных государственных стандартов. Аргументация довольно простая: если стандарт устанавливается на федеральном уровне, то и обязательства по финансированию, то есть установление норматива, должно осуществляться на федеральном уровне. Именно поэтому сегодня при введении федеральных образовательных стандартов третьего поколения вновь возникла идея перераспределения полномочий и установления нового баланса ответственности за счет перехода на федеральные нормативы финансирования.

Противники внедрения федерального норматива указывают, что без дополнительных ресурсов введение федерального норматива будет осуществлено на минимальном уровне. Это означает перераспределение ресурсов в пользу бедных регионов, тем самым – стимулирование иждивенчества в бедных регионах и муниципалитетах, консервация в них неэффективной сети учреждений и одновременно подрыв стимулов для увеличения финансирования в более богатых регионах и муниципалитетах. Напомним, что на предыдущем этапе в результате экспертных обсуждений и политических баталий было принято компромиссное решение: государственная ответственность за реализацию прав граждан на общее образование передается на уровень субъектов Российской Федерации, на них же ложится ответственность за финансирование реализации прав граждан на общее образование.

Тем самым ответственность осталась государственной, но не федеральной, а региональной. В финансировании был сохранен целевой принцип – субвенция, которая

формировалась на нормативно-подушевой основе в расчете на одного обучающегося для реализации государственного стандарта общего образования. За уровнем местного самоуправления закреплялись полномочия по организации предоставления образования, так как более 80% школ уже были муниципализированы и находились в собственности органов местного самоуправления.

В соответствии с принятым решением по распределению расходных обязательств было осуществлено распределение доходных источников между уровнями государственной власти и местного самоуправления. Процесс реформирования длился несколько лет, включал переходный период, и с 1 января 2009 г. законы об общих принципах организации местного самоуправления вступили в полную силу. Переходный период закончился. За это время регионы перешли на нормативное финансирование в общем образовании, научились использовать различные экономические механизмы и инструменты для финансирования развития образования, повышения оплаты труда учителей, выявили и использовали внутренние резервы оптимизации и тем самым сформировали базу для системных изменений. Фактически регионам удалось использовать “окно возможностей”, предоставленных экономическим ростом для реформирования общего образования. Однако реформы еще не закончены, очень много предстоит сделать для повышения качества образования, обеспечения общественного участия в развитии образования на принципах партнерства. В этой ситуации федеральный уровень власти взял на себя обязательства по поддержке социальных расходов, обозначил “защищенные статьи” расходов бюджета, к которым относится заработная плата. Взаимоотношения Федерации и регионов строятся на основе выделения субсидий и бюджетных кредитов. Это помогает сохранить стабильность по важнейшим направлениям расходов.

Период экономического роста закончился, не только Россия, но и весь мир находится в состоянии глубокого финансового кризиса, выход из которого может затянуться на годы. Это означает, что переход к единому федеральному нормативу может быть осуществлен только на минимальном уровне, средства перераспределены в пользу регионов, не сумевших обеспечить наполнение нормативов финансирования. Тут не только подрыв стимулов к развитию, но и реальная угроза даже “защищенным” статьям расходов региональных бюджетов, таким как зарплата учителей.

Переход к единым федеральным нормативам эффективен только тогда, когда есть дополнительные источники для перераспределения ресурсов. В этом случае можно принять обоснованные нормативы, обеспечить выравнивание за счет дополнительного финансирования тех регионов, у которых не хватает средств на обоснованные нормативы, и не подрывать стимулы к развитию регионов, где уже сейчас сформированы достаточные ресурсы для наполнения нормативов финансирования общего образования. Если дополнительных источников нет (а сейчас именно такое время), то переход на единый федеральный норматив может обернуться дестабилизацией.

Вряд ли кто-то станет спорить с тезисом, что система межбюджетных отношений нуждается в совершенствовании. Сегодня эта система нацелена на выравнивание доходов, что явно недостаточно для обеспечения расходных обязательств на должном уровне. Но это вовсе не означает радикального пересмотра системы межбюджетных отношений в период финансового кризиса – по сути, губительной политики. Ведь вслед за перераспределением полномочий и ответственности (а федеральный норматив это прямо подразумевает) необходимо будет пересматривать закрепление доходных источников за уровнями бюджетной системы и отчислений по налогам. Вслед за передачей на федеральный уровень столь “дорогостоящего” в финансовом отношении полномочия, как финансирование государственного стандарта общего образования, потребуется и передача источников финансирования. Но региональные бюджеты в период кризиса и так испытывают колоссальные трудности при попытках сбалансировать бюджеты и не могут лишиться никаких доходных источников.

Это означает, что полномочие стоимостью более чем в 0,5 трлн рублей (а именно столько тратят все региональные бюджеты на финансирование общего образования)

ляжет на федеральный бюджет. О поддержке малого и среднего бизнеса, реального сектора экономики тогда можно будет забыть, а вместе с этим и распрощаться с надеждами на выход из кризиса. Сегодня именно такова цена вопроса о выравнивании нормативов финансирования за счет введения единого федерального норматива. Радикальное перераспределение полномочий целесообразно делать в период экономического подъема, а не кризиса. В период кризиса надо обеспечивать финансирование “защищенных” статей и поддерживать точки роста, инвестировать в те сектора, которые будут способствовать выходу из кризиса.

По мнению Сабурова, для образования более адекватны методы управления, характерные для современного управления сетью, а не отдельным учреждением или предприятием. Это намного сложнее, поскольку требует многоаспектного фокусирования, гибкого сочетания принципов административного руководства, косвенного экономико-финансового воздействия, деликатного стимулирования. Концептуальными основами такого подхода Евгений Федорович считал теории сигналов и фильтров, он всегда поддерживал ориентацию на деятельностные принципы в управлении образовательным учреждением, на актуализацию будущего в настоящем, на то, что принято называть *action-education & action-research*. Для этого учебное заведение, конечно, должно обладать свободой в стягивании и переброске ресурсов, владеть технологиями фандрайзинга. Это не отменяет принципов прозрачного бюджетирования и общественного контроля, а наоборот – заставляет использовать эти механизмы максимально эффективно. В настоящее время наиболее успешными в плане обеспечения инновационного характера развития образовательной деятельности становятся такие учебные заведения, в которых одновременно реализуются три типа процессов:

- разработка образовательных технологий, обеспечивающих интеграцию проектных и исследовательских задач в учебный процесс;
- разработка проектов, связанных с развитием различных технологий, секторов и отраслей экономики;
- проведение исследований как фундаментального, так и прикладного характера.

Эффективное сочетание всех трех процессов при создании и обновлении образовательных программ обеспечивает их конкурентоспособность. В обстоятельствах противоречивых сигналов рынка труда произошла ориентация профессионального образования на потребителей своих услуг и обучение тем специальностям, которые потребители хотят получить. Таким образом, молодежь и родители стали сочетать две роли в отношении системы профессионального образования: они выступают здесь и потребителями, и заказчиками. Система образования замкнулась на их запросы, слабо ориентируется на сигналы со стороны рынка труда.

Результатом отсутствия налаженных каналов обратной связи системы образования и рынка труда, стала несогласованность действий государства, образовательной системы и работодателей. Работодатели не имеют стратегических планов развития своего бизнеса на 10 лет вперед, чтобы выступить ответственным заказчиком выпуска студентов по нужным им специальностям. Они знают то, что им надо сегодня-завтра, но не через 10 лет. Профессиональные стандарты, которые могли бы стать основой новых образовательных стандартов, разрабатываются крайне медленно, и для ключевых отраслей экономики их пока нет. В таких условиях область допустимых решений очерчивается продуманной политикой поддержки партнерства вузов и бизнес-сектора – компаний, корпораций, фирм, организаций некоммерческого сектора, а также высоким темпом обновления учебных программ, гарантирующих качество образования, соответствующее современным вызовам экономики и общества, а вовсе не угадыванием спроса на профессии через 5–10 лет. Вчера можно было услышать о ненужности инженеров, а сегодня – о перепроизводстве экономистов и юристов. Чтобы избежать такой разбалансировки, нужно инвестировать в самих студентов, в качество образования, в новые разработки учебных программ, основанных на научных исследованиях. Креативный потенциал будущих выпускников университетов – главный залог создания новых качественных рабочих мест.

В современных условиях спрос со стороны студентов предъявляется не только на те знания, которые предлагаются университетами в форме курсов, дисциплин и предметов, но и на компетенции и культурные стандарты, которые дает сам процесс обучения и пребывания в атмосфере университета. Речь идет о масштабной подготовке кадров для сектора услуг, который в новой экономике предъявляет новые требования к общекультурному уровню работников. Для того чтобы обеспечить развитие указанного сектора профессионального образования и, одновременно, придать импульс к повышению качества, необходимо осуществить переход от управления образовательными учреждениями к управлению образовательными программами.

Современный университет можно рассматривать как микромодель нового общества с новой экономикой, как бы инкубатор общества, основанного на знаниях. Академические свободы, студенческое самоуправление, организация научных коллективов, включающих и преподавателей, и студентов на принципах проектной самоорганизации, динамизм стремительного генерирования и освоения нового знания и компетенций, умение концентрировать интеллектуальные и финансовые ресурсы на ключевых точках роста – все это и есть желаемые характеристики современного университета. Одновременно с этим такое же описание можно применить и к обществу, основанному на знаниях. Теория сигналов, которую развивал Евгений Федорович, одинаково применима и для управления университетом, и для управления новой экономикой в новом обществе.

В заключение хотелось подчеркнуть, что для Евгения Федоровича Сабурова концептуальное проектирование в образовании – это проектирование концепций, которые остались в его книгах, статьях, стенограммах выступлений, но главное – в его учениках. Он успел привить им вкус к теоретическому познанию, азарт к проверке гипотез, а значит и любовь к свободе, которая, как он сам писал в книге “Школа и свобода”, имеет с любовью к образованию одну природу – любовь к развитию.

© И. Абанкина, 2010