

ОБРАЗОВАНИЕ КАК СРЕДСТВО

Система координат Ефима Когана

Лев Фишман

АННОТАЦИЯ Данная статья — не биографический очерк, не описание успехов и достижений. Автор видел свою задачу в анализе взглядов выдающегося чиновника от образования и выдающегося реформатора Ефима Когана. Это важно, потому что отсутствие подобных взглядов вряд ли позволит чиновнику от образования быть по-настоящему успешным. К великому сожалению, и сегодня (кто-то скажет: особенно сегодня) хорошего образовательного чиновника в нашей стране можно считать национальным достоянием.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА Ефим Коган, реформы образования, образовательная политика, образование в Самарской области.

DOI 10.22394/2078-838X-2020-3-94-104



**Лев Исаакович
ФИШМАН**

д. э. н., профессор,
главный научный сотрудник
Самарского филиала РАНХиГС
(443056, РФ, Самара,
пр. Масленникова, д. 37).
E-mail: l_fishman@mail.ru

Ефим Яковлевич предлагал **решения проблем**, которые видел. И, что удастся совсем немногим, **претворял их в жизнь**. Представляется важным объяснить систему координат, которая позволяла ему видеть проблемы, предлагать и реализовывать их решения. Коган практически никогда не артикулировал эту систему, считая ее очевидной. Но люди, с которыми он взаимодействовал, всегда ее чувствовали. Именно потому сначала будут изложены основы данной системы, а уже потом приведены некоторые примеры управленческих решений, которые выстраивались и реализовывались в ней.

Эти решения, основанные на **этих** взглядах, и составляют реализованную Е. Я. Коганом образовательную политику.

Взгляды на объект управления

«Образование в целом — любая система образования, работники этой системы и так далее — может рассматриваться исключительно в качестве

средства, но ни в коем случае не как цель или самостоятельная ценность». Эта абсолютно фундаментальная позиция предельно однозначна. Даже сегодня большинство работников сферы образования подвергнет обструкции приверженца подобного принципа. А каково было в девяностых, когда учителя откровенно нищенствовали?

Именно поэтому очевидно, что Е. Я. Коган был белой вороной. Пожалуй, именно такая

его позиция вызывала особую ярость некоторых работников образования и «специалистов», поскольку реализовывалась она в решениях, которые были направлены на обеспечение «доступности, качества и эффективности» образования, что не подразумевало сохранения традиций, сложившихся «правил игры» и благосостояния отдельных представителей системы образования.

Почему Ефим Яковлевич придерживался такого взгляда на систему образования? Потому что он пришел извне, из вуза, где был заведующим кафедрой? Или почему-то еще? Это совершенно не важно. Важно другое: никакой чиновник от образования не сможет сделать чего-либо серьезного, не разделяя этой



**ЕФИМ
КОГАН**
(1940–2019)

д. ф.-м. н., профессор.

В 1992–2005 гг. возглавлял
систему образования
Самарской области

позиции. Человеку, выросшему внутри системы, прошедшему путь от учителя, директора, муниципального чиновника до руководителя органа управления образованием региона, действительно трудно эту позицию разделять. В отличие от специалистов, исследователей, которые смотрят на образование «со стороны». Но все по-настоящему успешные руководители муниципальных и региональных систем образования, люди, действительно что-то сделавшие, стояли и стоят на упомянутой выше позиции.

Взгляды на конкуренцию

Не помню, чтобы Коган более или менее пространно озвучивал свои взгляды на данную тему, но позицию «конкуренция в образовании — благо» он разделял безоговорочно. О чем и свидетельствуют решения, о которых мы будем говорить ниже. В них читается: «конкуренция в образовании — благо для потребителей и благополучателей образовательных услуг». Именно эта убежденность сквозит в целом ряде решений, обеспечивших внедрение квазирыночных механизмов, а также административных решений, связанных с реформами структуры сети образовательных учреждений.

Взгляды на задачи органа управления

Люди, работавшие с Ефимом Яковлевичем, весьма часто слышали фразу: «Это не моя (не наша) проблема». Она, по моему мнению,

четко фиксировала его взгляды на предназначение органа управления образованием.

Речь идет о том, что системой образования нельзя управлять, как большой школой или детским садом. Орган управления не производит образовательные услуги, но **призван обеспечивать** их производство (доступность, качество, эффективность) в образовательных организациях при помощи различных механизмов и ресурсов. Не нужно подменять директора школы, заведующего детским садом, руководителя колледжа или педагога в решении **его проблем**. А если с теми или иными проблемами сталкиваются **многие** руководители или педагоги, то у органа управления есть проблемы **иные**, лежащие в плоскости постановки целей и необходимости, напри-

мер, совершенствовать организационно-финансовые механизмы, структуру сети, механизмы работы с кадрами, контрольную деятельность и так далее.

Опыт общения с чиновниками от образования, наблюдение за их деятельностью позволяют утверждать: только люди, не пытающиеся подменять руководителей школ и т. д., могут быть успешными руководителями.

**«ОБРАЗОВАНИЕ
В ЦЕЛОМ МОЖЕТ
РАССМАТРИВАТЬСЯ
ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО
В КАЧЕСТВЕ
СРЕДСТВА, НО НИ
В КОЕМ СЛУЧАЕ
НЕ КАК ЦЕЛЬ»**

Взгляды на внешний контроль (оценку)

«Любая система, сама оценивающая результаты своей деятельности, неизбежно загнивает», — рассуждал Ефим Яковлевич. Именно потому он так много сделал для внедрения ЕГЭ, ввел разумные системы аттестации кадров и учреждений в Самарской области, осуществил принципиально иной подход к организации повышения квалификации работников образования в регионе.

Желание многих работников образования (в том числе чиновников!) «закрыться» легко объяснимо. Но, как показала и продолжает показывать практика, только **внешний** контроль и широкое информирование всех заинтересованных сторон о результатах оценки могут предупредить застой в образовательных системах и являться важнейшей предпосылкой их развития.

Взгляды на баланс полномочий и ответственности

Нельзя быть ответственным за что-то — и не располагать ресурсами для достижения этого. Как и нерационально давать огромные полномочия тем, кто реально не имеет соответствующей содержательной сферы ответственности.

Именно поэтому Ефим Коган старался передать максимальные полномочия руководителям образовательных организаций, оградить их от чрезмерной опеки и административно-го вмешательства, предоставить максимум свободы в принятии решений, в том числе финансовых. Именно такая позиция была одним из главных посылов при переходе Самарской области на управление через округа. Ну, не было и нет, согласно законодательству, у муниципального уровня управления образованием серьезного содержательного поля ответственности при наличии серьезных полномочий.

Взгляды на цели, средства и ресурсы

Можно сказать, что эта позиция — не про взгляды, а про элементарную логику. Сколько наивных (глупых, иногда откровенно вредных) решений принимается в системах образования: придумываются всякие «инновации», громкие лозунги! Чиновники часто не могут выстроить иерархию «цели — средства — ресурсы», начинают выбирать средства под несуществующие цели и создавать ресурсы, которые оказываются мертвым грузом. Вот этого абсолютно точно не допускал Е. Я. Коган. Конечно, он мог ошибаться. Но он всегда точно определял цели, искал средства для достижения этих целей, определял ресурсы, которые должны были эти средства обеспечивать.

И еще. В его взглядах не было перфекционизма. Не в том смысле, что он не ставил высоких целей. А в том, что считал саму возможность просчитать абсолютно все — утопией. Думается, в противном случае он не смог бы ничего осуществить на практике.

Действия в системе координат

Ниже приведены примеры некоторых осуществленных Ефимом Яковлевичем

управленческих решений, созданных им механизмов, реализованных целей. По мнению автора, нет необходимости описывать эти примеры подробно: опыт Когана широко освещался в средствах массовой информации. Краткий анализ его опыта будет проведен сквозь призму тех взглядов, той системы координат, которая была описана выше.

Свободу директору!

Наша первая встреча с Ефимом Яковлевичем Коганом состоялась через несколько недель после его назначения руководителем образования Самарской области. Поразило то, что человек, пришедший в систему «со стороны», убежденно говорил о необходимости действий, о которых в начале девяностых не говорил никто. Он в первые же дни работы сумел увидеть дисбаланс между ответственностью руководителя образовательного учреждения и теми полномочиями и ресурсами, которыми тот обладал.

«Кто лучше директора школы знает, на что ему нужнее тратить деньги?» — примерно так говорил руководитель образования Самарской области, в то время как большинство руководителей других образовательных систем закручивали гайки. Автор прекрасно помнит, как уже значительно позже, когда внедрялось нормативное финансирование, Ефим Яковлевич говорил директорам: «Если у вас остаются деньги после того, как выдана зарплата, то копите, покупайте или делайте что-то нужное».

На протяжении многих лет руководители образовательных учреждений Самарской области были самыми свободными в стране. Конечно, все законодательно закрепленные бюджетные ограничения оставались в силе. Но они не рассматривались как запреты. Иными словами, в плане финансовой самостоятельности руководителей действовал лозунг: «Все, что не запрещено, то разрешено!» Но и спрос за результаты деятельности был соответствующий: аргументы «я не могу», «у меня нет ресурсов» и т. д. не принимались.

Именно в эти полтора десятилетия руководители образовательных учреждений Самарской области реально меняли деятельность. С одной стороны, от них этого требовали (и контролировали это!), а с другой, у них в руках оказались полномочия и ресурсы.

Аттестация кадров

Буквально через несколько месяцев после назначения руководителем образования региона Е. Я. Коган ввел систему аттестации кадров, которая спровоцировала множество скандалов, но долгие годы оставалась действенным механизмом приведения кадрового ресурса в соответствие с поставленными задачами.

Эта процедура на первом этапе предусматривала централизованно сдаваемые профессиональные экзамены (их программы были заранее известны и постоянно совершенствовались в соответствии с теми новыми задачами, которые ставились перед педагогами и руководителями). На первом этапе, когда механизмы управления только отрабатывались, а новые содержательные цели еще не были сформулированы, экзамен для педагогов включал в себя вопросы предметной подготовки (а что, все учителя математики умеют решать задачи уровня районной олимпиады?) и элементарных педагогических понятий, а для руководителей — азы управления и экономики.

Позднее, когда, например, была сформулирована цель формирования ключевых компетентностей, в программы включались вопросы организации проектной деятельности школьников и т. п.

При этом процедура постепенно совершенствовалась: от оценки знаний начали переходить к оценке профессиональных компетенций (освоенных способов деятельности).

Необходимо констатировать, что именно этот первый этап поначалу воспринимался работниками образования чрезвычайно болезненно. Сказывалась неготовность людей подвергаться внешней оценке, сохранялось восприятие себя, с одной стороны, как «слабых и убогих» («работникам образования нужно помогать!»), а с другой — как людей, которых нельзя оценивать. Это являлось следствием многолетней патерналистской позиции образовательных властей: образование, работники образования — цель, но не средство. Но постепенно ситуация стала меняться.

Более того, именно в это время начала развиваться система дополнительного образования работников образования: люди вдруг перестали приходить и «отбывать номер», раз уж их «послали на курсы». Наоборот, они сами стали стремиться к повышению квалификации, а приходя учиться, доставали программу квалификационных испытаний и требовали: «Научите нас вот этому и этому!» Примерно десятилетие продолжался бурный рост профессионализма работников образования Самарской области. Многие независимые эксперты обращали внимание на эту тенденцию.

Второй этап аттестации предусматривал оценку на рабочем месте (учителя, воспитателя, руководителя). Надо честно признать, что вот этот этап толком не заработал — большинство руководителей образовательных учреждений оказалось не готово к тому, чтобы высказать те или иные претензии к работе своих, прошедших первый этап, педагогов, так же, как и большинство муниципальных начальников оказалось не готово «снизить» (по сравнению с первым, «теоретическим» этапом) оценку практической деятельности руководителей. На взгляд автора, это легко объяснимо: культурные изменения происходят значительно труднее и дольше институциональных.

Но в целом аттестация кадров работала. И работала она в качестве механизма развития важнейшего — кадрового — ресурса системы образования. Она реально мотивировала работников на освоение новых для них знаний и умений, необходимых в новых условиях. Она позволила «разморозить» систему образования, создав стимулы для профессионального роста самых разных педагогов и руководителей.

**«ЛЮБАЯ
СИСТЕМА, САМА
ОЦЕНИВАЮЩАЯ
РЕЗУЛЬТАТЫ СВОЕЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,
НЕИЗБЕЖНО
ЗАГНИВАЕТ»**

Аккредитация ОУ

Напомним, что в девяностых и первой половине двухтысячных аккредитация (тогда она называлась аттестацией) большинства образовательных учреждений проводилась региональными органами управления образованием,

не слишком жестко регулировалась федеральными нормами и чаще всего представляла собой... не более чем ритуальные действия, сводившиеся к проверке и написанию бумажек. Никакого реального воздействия на региональные системы образования эта процедура не имела. Да и не могла иметь: разве можно не аттестовать подведомственное учреждение?

Пожалуй, единственным исключением была Самарская область. Ежегодно определенное количество образовательных учреждений не проходило аттестацию. Процент таких учреждений, конечно же, был относительно небольшой, но и не в рамках статистической погрешности. Поэтому процедура работала.

Причем — в отличие от того, как происходит аккредитация образовательных организаций сегодня (мотивируя исключительно на написание и/или приведение к определенному формату документов), — она мотивировала учреждения работать лучше. Поскольку главным объектом экспертизы являлось качество образования. Да, его оценка преимущественно редуцировалась до оценки образовательных результатов: проводилось тестирование учащихся. Но эта процедура проводилась. И с тестами не всегда справлялись. Тот факт, что не все школы учат, наконец-то становился достоянием общественности.

Да, бумажки тоже проверялись. Но, во-первых, реально нельзя было не пройти аттестацию в отсутствие каких-то документов при нормальных результатах тестирования. А во-вторых, планы работы, например, анализировались на предмет соответствия не какому-либо формату (он мог быть вообще любым!), а управленческой логике. То есть процедура способствовала тому, чтобы цели являлись конкретными и измеримыми, планы были программами достижения целей, локальные акты ориентировали педагогов достигать этих целей, контролировалось и получение заданных целями результатов, причем все критерии оценки были прозрачны и заранее известны.

В конце девяностых автор данного материала проводил изучение профессиональных взглядов руководителей школ в нескольких регионах

РФ. Так вот, директора школ и их заместители из Самарской области резко отличались от своих коллег из всех других регионов страны. Они были ориентированы на результаты, а не на отношения; на изменения, а не на сохранение статус-кво, и т. д. Несомненно, важнейшей причиной этого были те системы оценки учреждений и кадров, которые ориентировали их на достижение результатов и собственный профессиональный рост, с одной стороны, и то, что им были переданы реальные рычаги влияния на эти результаты — с другой.

Создание конкурентной среды

Одной из важнейших причин того, почему дополнительное профессиональное образование работников этого самого образования остается, мягко говоря, не очень качественным, являются организационно-финансовые механизмы. Они не могут обеспечивать это качество, то есть соответствие дополнительных профессиональных программ запросам работников (и их работодателей). Ведь оплачивается функционирование учреждений дополнительного профессионального образования (сегодня — через ничего или почти ничего не определяющие задания), то есть сама деятельность, а не ее результаты. Это финансирование направляется в подведомственные институты повышения квалификации.

Именно это: в повышении квалификации должны оплачиваться результаты, а не деятельность — декларировал два десятилетия назад Е. Я. Коган, инициировав введение чековой формы организации повышения квалификации. Это был поистине революционный шаг: подведомственные учреждения теряли гарантированное финансирование. На рынок (а получался действительно своеобразный рынок) приглашались любые организации, имеющие право на ведение этой деятельности, вузы, неподведомственные институты ПК. Они — и это было важным аспектом механизма — должны были сертифицировать свои программы

**«МЫ БУДЕМ
ТРАТИТЬ
БОЛЬШИЕ ДЕНЬГИ,
НО СДЕЛАЕМ
ДОСТУПНЫМ
КАЧЕСТВЕННОЕ
ОБРАЗОВАНИЕ»**

в областном министерстве, а после включения в реестр и заключения договора могли предлагать их работникам образования.

Каждый работник получал именной образовательный чек с несколькими отрывными талонами — по числу модулей, которые он мог изучить. Некоторые из модулей становились инвариантными, то есть их нужно было получить обязательно. Понятно, что каждый был рассчитан на определенное количество часов, что была придумана методика расчета стоимости чека (точнее, модулей в нем), но все это частности.

Главное заключалось в другом. Организации, выходявшие на своеобразный рынок ПК, вынуждены были работать так, чтобы запросы людей удовлетворялись. В противном случае они рисковали, что к ним никто не придет даже на красиво названный модуль. В отдельные моменты свои услуги предлагали до двух десятков вузов и других организаций, включая, естественно, подведомственные областному министерству образования, которые теперь не получали гарантированного финансирования, а участвовали в конкурентной борьбе за потребителя их услуг.

Возникшая конкуренция привела к существенному росту качества услуг по повышению квалификации, как в плане результатов обучения, так и в плане удовлетворения запросов работников на его содержание. Кроме того, если раньше стандартной была ситуация, когда работники образования из городов и районов области должны были для ПК приезжать в Самару, то теперь организации, предоставлявшие услуги, сами были готовы приехать к ним. На это работал и другой механизм, о котором мы скажем ниже.

Причем орган управления образованием отнюдь не потерял рычагов содержательного управления ситуацией. Некоторые программы, соответствующие региональным направлениям образовательной политики, объявлялись инвариантными. Например, в какие-то годы таким инвариантом становились программы, посвященные формированию у учащихся ключевых компетентностей. Экспертный совет при министерстве обсуждал, какие программы целесообразно допустить до потенциального финансирования. Таким образом, далеко не все, что предлагалось вузами и другими

организациями, допускалось до педагогов и руководителей образовательных учреждений.

Более того, в определенный момент министерством было принято решение финансировать исключительно программы, формирующие у работников новые профессиональные компетенции, а не передающие ту или иную информацию. Были разработаны соответствующие критерии оценки, и на рынке на некоторое время возник дефицит предложений: организации — производители услуг ПК оказались не готовы создавать подобные программы, а экспертный совет (ну, и министерство) не пропускали те, что уже устарели.

Описанное доказывает, что орган управления образованием может выстраивать эффективные механизмы приведения кадрового ресурса в соответствие с поставленными содержательными целями, если действует в той системе координат, о которой говорилось в первой части настоящего материала. Ну и, конечно, если орган управления эти содержательные цели имеет.

Нормативное финансирование

В то время как во многих регионах учителя подолгу не получали зарплату, в Самарской области было впервые в стране введено нормативное финансирование. И первая методика расчета норматива была создана здесь же. Эти воспоминания можно было бы продолжить, но сами по себе они не ответят на вопрос: а зачем все это было сделано?

Абсолютное большинство чиновников образования даже сегодня считает, что цель нормативного финансирования — обеспечить «финансирование образования по потребностям». Говоря иначе: при помощи норматива можно «выбить» из финансовых органов побольше денег для системы, причем норматив позволяет выбивать их гарантированно. Последовательное применение этой логики приводит к созданию отдельных нормативов для каждого учреждения.

Будет лукавством утверждать, что Е. Я. Коган не стремился получить большее финансирование для системы образования Самарской области. Более того, он в этом преуспевал. Но все же главным мотивом введения нормативов

и, соответственно, главной целью было то, что лежит не в плоскости расчета норматива (по потребностям), а в плоскости доведения этих денег до образовательных учреждений. Если мы будем доводить средства до учреждений пропорционально количеству детей, то заставим всю систему работать эффективнее — примерно так рассуждал инициатор ее введения. Иными словами, как и в случае с организацией повышения квалификации, оплачиваться должна не сама деятельность, не понесенные затраты, а результаты — оказанные образовательные услуги.

Такое понимание механизма нормативного финансирования стимулирует конкуренцию между образовательными организациями: чем больше обучающихся, тем больше и финансирование, а потому необходимо обучающихся привлекать. Например, учитывая их запросы — тем самым повышая качество образовательных услуг. Если говорить о школьном образовании, то стимулирование конкуренции особенно важно для городов, в которых проживает абсолютное большинство школьников.

Такое понимание также подталкивает изменение структуры сети образовательных учреждений: некоторым школам просто не хватает финансовых ресурсов для продолжения своей деятельности в прежнем режиме. Конечно, на этот счет есть разные точки зрения. Автор считает, что разумная реструктуризация — благо. Подробнее мы об этом поговорим ниже.

Вернемся к главному. Е. Я. Коган понимал, что рассчитать все и вся невозможно. Поэтому методика была достаточно простой: бралась стандартная городская (сельская) школа с некоторым усредненным количеством классов, составлялось стандартное штатное расписание и рассчитывались затраты на оплату труда. К ним добавлялся некоторый процент «на все остальное», который от года к году варьировался с учетом возможностей областного бюджета и способности руководства министерства «выбить» эти проценты у финансовых органов. С учетом городской (сельской) нормы наполняемости классов определялись «стандартные» затраты на реализацию образовательного стандарта при типичном способе организации образовательных услуг.

Понятно, что всяческие капитальные затраты, содержание автобусов и т. д. финансировались

отдельно. Были и специальные программы, связанные с развитием отрасли, которые также финансировались особым образом. Но (и это главное!) средства до учреждений доводились именно по нормативу, с минимальной корректировкой органами управления образованием на местах, что побуждало образовательные учреждения к изменению деятельности, а также стимулировало оптимизацию структуры сети, повышение эффективности, и это, в свою очередь, уменьшало необходимость в перераспределении средств (корректировки нормативов) на местах. Ну а уже директор школы, имея большие полномочия по распределению финансовых ресурсов, сам решал, куда (кроме заработной платы) направить оставшиеся средства. Причем у больших школ излишки были весьма заметными.

Структура сети

Мы уже зафиксировали одну из причин изменения структуры сети образовательных учреждений: внедрение механизма нормативного финансирования обнажило в ряде случаев ее неэффективность. Точнее было бы сказать, что структура в некоторых ситуациях вступила в противоречие с принципом финансирования услуги, а не деятельности.

Но это не единственная причина того, что с конца девяностых в Самарской области началась реструктуризация сети образовательных учреждений. Совершенно очевидно, что целевая концентрация ресурсов повышает эффективность их использования. Тогда почему мы должны иметь хорошие (а плохие нам не нужны!) кабинеты физики, химии и так далее в каждой сетевой единице? Понимая при этом, что в ряде случаев использоваться по назначению они будут несколько часов в неделю! А книги в школьной библиотеке?

Никто не собирался копировать, тем более слепо, зарубежный опыт, но ведь почему-то (впрочем, понятно почему — для целевой концентрации и специализации ресурсов) во всех развитых странах школы, так или иначе, представляют собой «ступени»: начальная, средняя, старшая.

К концу девяностых (после построения основных механизмов управления) у руководства

областного органа управления образованием появились уже **содержательные** цели. Цели, под которые эти механизмы, структуры и т.д. должны были совершенствоваться. И сразу стало понятно, что структура сети препятствует достижению этих целей, не позволяет обеспечивать соответствие образования запросам внешней среды, то есть его качество.

Очень трудно в одном здании сделать разные туалеты для мальчиков из начальной и старшей школы. Еще труднее выстроить разное расписание звонков. Маловероятно организовать все так, чтобы в кабинетах за одними и теми же столами и на одних и тех же стульях не сидели на разных уроках ученики 6-х и 10-х классов. Можно, конечно, мечтать, что один и тот же учитель математики будет одинаково успешно работать с пятиклассниками и учащимися выпускных классов, но опыт показывает: вряд ли. Да и будет ли, имея кучу различных подготовок? И еще: мы ведь понимаем, что в совсем маленьких коллективах дети не развиваются так, как могли бы в больших?

Когда же встал вопрос об организации профильного обучения старшеклассников как средстве удовлетворения их индивидуальных образовательных потребностей, то выяснилось, что сделать это экономически целесообразно только отказавшись от классно-урочной системы в пользу потоочно-групповой (при условии больших потоков старшеклассников в одной школе). И как выстроить индивидуальную образовательную траекторию ученика 10 или 11 класса, если в старшей школе имеется по одному классу-комплекту? Можно, конечно, но эта индивидуальная образовательная траектория по стоимости окажется бриллиантовой...

Хотелось бы подчеркнуть: Е. Я. Коган никогда не рассматривал оптимизацию сетей образовательных учреждений исключительно как средство сэкономить. Всегда речь шла об «обеспечении доступности и качества образовательных услуг при эффективном использовании ресурсов». Автор помнит одно из выездных совещаний в конце девяностых. Ко мне тогда подошел молодой руководитель одного

из муниципальных органов управления образованием и сказал примерно следующее: «Мы посчитали, и оказалось, что с учетом всех затрат — на зарплату, коммунальные расходы, перевозки детей и т.д. — оставить маленькие школы в небольших селах дешевле, чем возить учащихся среднего звена и старшеклассников в большую школу в райцентр». Мне было очень легко ему ответить, ссылаясь на позицию областного органа управления образованием, на позицию Е. Я. Когана: мы будем тратить большие деньги, но сделаем доступным качественное образование.

Оглядываясь назад, можно констатировать, что в Самарской области радикально изменилась сеть общеобразовательных учреждений (особенно в сельской местности). Пророчества типа «закроем школу — умрет село», естественно, не оправдались. Оказалось, что умирают те села, где у жителей нет работы и возможно-

сти дать детям качественное образование. Однако люди не уезжают, если специальные автобусы возят детей в хорошую школу в другом населенном пункте.

В городах оптимизация школьных сетей идет сложнее, но то-

же идет. Создано немало крупных школ путем объединения нескольких меньших, в которых есть возможность для создания достаточно больших подразделений по ступеням образования, со своим укладом, с разумной концентрацией разных (включая кадровые) ресурсов.

Образовательные округа и ресурсные центры

Давайте вернемся в ситуацию примерно двадцатилетней с хвостиком давности, когда учителя во многих муниципальных образованиях подолгу не получали зарплату. Несмотря на то, что Самарская область в то время была регионом-донором, в ряде ее муниципалитетов также иногда возникали подобные ситуации. Анализ, проведенный Е. Я. Коганом, показал, что причиной невыплат зарплат педагогам было не отсутствие средств в муниципальных

ПРОРОЧЕСТВА ТИПА «ЗАКРОЕМ ШКОЛУ — УМРЕТ СЕЛО», ЕСТЕСТВЕННО, НЕ ОПРАВДАЛИСЬ

бюджетах (поскольку с регионального уровня поступало достаточно субсидий), а то, что средства эти тратились так, как считал нужным руководитель района или города. Потекла крыша в райцентровском клубе — починим, а учителя подождут.

Убедив губернатора в необходимости изменения организационно-финансовых механизмов, Е. Я. Коган предложил главам районов и городов области полностью финансировать образовательную деятельность (за исключением оплаты коммунальных услуг) из областного бюджета. Но с условием, что средства эти будут приходить непосредственно в районные и городские отделы образования (чтобы они не могли быть потрачены ни на что другое). Кто-то из глав соглашался быстро, кто-то сопротивлялся (поскольку лишался контроля над частью финансовых потоков), но, так или иначе, заработал механизм, который позже был распространен на всю страну: механизм субвенций с регионального уровня на реализацию программ общего образования.

Но Ефим Яковлевич видел множество и других проблем. Например, несоответствие содержательного поля ответственности муниципальных при наличии гигантских полномочий, связанных с распределением средств, назначением руководителей учреждений и так далее, что позволяло им в некоторых случаях превращать свои муниципальные системы образования в замкнутые, проводить неразумные «местечковые» решения, успешно сопротивляться реализации региональной образовательной политики. Кроме того, во многих случаях содержать аппарат муниципального органа управления образованием было просто нерационально: количество школьников в районе составляло 500–800 человек, т.е. не превышало количества учащихся в одной городской школе.

Но и это не все. Для того чтобы повысить свою квалификацию, работникам образования приходилось приезжать в областной центр (иногда за 200 км), надолго отрываясь

от семьи. А областной институт повышения квалификации при всем желании не мог организовать выезд своих преподавателей в данный район: в нем было слишком мало учителей географии — группа оказалась бы слишком маленькой.

Межмуниципальные перегородки препятствовали и процессу оптимизации сетей. Например, из маленькой сельской школы, которая не могла обеспечивать качественное образование, до ближайшей крупной школы своего района — 35 км, а до крупной школы соседнего района — 5 км. Но кто же там возьмет этих детей? Их образование должно финансироваться из бюджета другого района.

Имелись и другие проблемы, которые были решены созданием образовательных округов —

территориальных подразделений областного министерства образования. Им передали практически все функции муниципальных органов управления образованием.

Для решения каких-то проблем директору теперь не требовалось добираться до областного центра, достаточно было доехать до центра округа: километры или десятки километров, а не сотни. Государство приблизилось к образовательным учреждениям. Исчезли межмуниципальные перегородки. Прекратились многие глупости, которые делались на мест-

ном уровне. Услуги дополнительного профессионального образования стали значительно доступнее.

Для организации дополнительного образования (в частности, по описанной выше чековой модели) в каждом округе были созданы ресурсные центры; их основной функцией (наряду с функциями прежних методических кабинетов или центров) стало посредничество между работниками образования округа и учреждениями, предлагавшими свои программы ПК. Эти ресурсные центры стали своеобразными «услугопроводящими каналами». Перед ними стояла задача согласовать запросы работников образования округа и поставщиков услуг ПК

**БОЛЬШИНСТВО РЕШЕНИЙ
БЫЛИ СТОЛЬ НЕОБЫЧНЫ
ДЛЯ СВОЕГО ВРЕМЕНИ
ИЛИ НАСТОЛЬКО
ОПЕРЕЖАЛИ ЕГО,
ЧТО НЕ МОГЛИ
НЕ ВОЗМУЩАТЬ
«ПЕДАГОГИЧЕСКУЮ
ОБЩЕСТВЕННОСТЬ»**

путем обобщения запросов, формулирования заказа, формирования групп. Эту функцию ранее никто никогда не выполнял.

Конечно, со временем изменилось законодательство, некоторые из проблем, в свое время решенных путем создания образовательных округов, сегодня не выглядят актуальными. Однако идея укрупнения объектов управления и приближения качественных услуг к потребителям позже была реализована в других отраслях социальной (и не только социальной) сферы.

Качество образования

Мы перечислили некоторые управленческие механизмы, которые были реформированы или созданы под руководством Е. Я. Когана в связи с той системой координат, которой он придерживался. Но очень важно сказать, что все это было сделано не только и не столько ради управленческой целесообразности. На самом деле Ефимом Яковлевичем были поставлены и полностью или частично реализованы важнейшие содержательные цели, которые обслуживались названными механизмами. Это цели приведения образования в соответствие с запросами людей, различных сообществ, рынка труда. То есть обеспечения качества образования.

Оцените их диапазон: от создания округов до теплого туалета в каждой сельской школе. Да, нельзя говорить о качественном образовании при отсутствии элементарных удобств. Самарская область была первым регионом с сельским населением, в котором этот аспект качества образования стал доступен для всех.

В значительной степени здесь были реализованы цели профильного образования старшеклассников, понимавшиеся как удовлетворение индивидуальных образовательных запросов юношей и девушек.

Очень многое было сделано для ориентации среднего профессионального образования на запросы рынка труда, как в плане соответствия этим запросам номенклатуры реализуемых программ, так и в плане содержания подготовки — формирования нужных рынку общих и профессиональных компетенций (задолго до введения в действие компетентностных образовательных стандартов!).

Особо отметим постановку (и реализацию в значительной степени!) целей формирования ключевых компетентностей школьников — 20 лет назад. Еще даже не разрабатывались ФГОСы общего образования, поставившие задачу формирования метапредметных образовательных результатов, а в Самарской области региональным правительством была утверждена программа формирования у школьников ключевых компетентностей. Сравните универсальные учебные действия ФГОСов общего образования (регулятивные, познавательные и коммуникативные) и ключевые компетентности в программе самарского образования (решения проблем, информационные и коммуникативные). В самарских школах в целях формирования этих образовательных результатов была организована проектная деятельность учащихся.

Этот ряд содержательных целей можно было бы продолжать и продолжать: развитие одаренных сельских детей, совершенствование психологического сопровождения учащихся... Все эти масштабные цели было очень трудно реализовывать, большинство из них встречали не менее масштабное сопротивление.

Но дело не в перечислении заслуг Е. Я. Когана, а в констатации того факта, что постановка всех этих целей была возможна только из позиции «образования для», только путем рассмотрения образования как средства, ресурса удовлетворения тех или иных потребностей субъектов внешней среды.

Заключение

Подводя некоторые итоги, важно зафиксировать следующее.

Первое. Все решения, кратко описанные во второй части данного материала, с высокой степенью вероятности не были бы приняты, если бы их автор (в каких-то случаях — инициатор) действовал в иной системе координат, чем описанная в первой части. Большинство этих решений были столь необычны для своего времени или настолько опережали его, что не могли не возмущать «педагогическую общественность». Оно базировалось на «замечательных традициях», которые «разрушаются»; на том, что «образованию должны»; на том, что конкуренция в образовании недопустима; на том, что

орган управления «должен отвечать за все», а педагоги и руководители учреждений должны работать так, как привыкли; на том, что любая реформа — не более чем очередной лозунг; на том, что внешняя оценка — «кривое зеркало» («мы лучше знаем, как правильно»).

Но постепенно ситуация менялась, очень похожие решения начали «спускаться сверху». Правда, взгляды большинства работников образования за это время не очень поменялись, что и понятно: культура в принципе меняется медленно. Ефим Яковлевич Коган был одним из тех уникальных руководителей образования, которому удалось хотя бы в некоторой степени повлиять на взгляды работников этой системы, изменить систему координат, в которой принимаются управленческие решения. Именно это автор данной статьи считает его заслугой перед российским образованием.

Второе. У Ефима Яковлевича далеко не сразу, но получилось то, что в теории называется системным подходом в управлении. Когда ставились новые содержательные цели, орган управления менял, подстраивал под эти цели свои управленческие механизмы. Выше был приведен пример одной из содержательных целей: приведение среднего профессионального образования в соответствие с запросами рынка труда по номенклатуре профессий и качеству подготовки. За небольшой промежуток времени практически одновременно изменился механизм заказа учреждениям (точнее сказать, был создан ранее отсутствовавший механизм заказа) и была принята программа структурных изменений: менялась структура сети учреждений, осуществлявших подготовку кадров; менялись организационно-финансовые механизмы, которые стимулировали подготовку нужных кадров эффективным способом; менялись системы повышения квалификации и аттестации кадров системы профессионального образования региона и аккредитации учреждений.

Е. Я. Коган никогда не формулировал свои мысли таким образом: «системное» или «комплексное» воздействие. Это нам суждено, анализируя его наследие, сделать важный вывод. Не о том,

что правильно действовать системно, а о том, что так (системно) реально осуществлять реформы в нашем образовании. И этот реальный пример, образец действительно осуществленных «правильных» действий, который кого-то убедит, а кого-то вдохновит — огромная заслуга Е. Я. Когана.

Третье. Конечно же, не случайно на протяжении целого ряда лет самарское образование получало финансовую поддержку в рамках целого ряда проектов, финансируемых из российских и зарубежных источников. Пожалуй, будет затруднительно назвать хоть одну значимую программу или проект с 1995 по 2005 год, которые бы касались образования и не реализовывались в Самарской области.

С одной стороны, это важное свидетельство того, что здесь действительно осуществлялись реформы; лица, принимавшие решения о реализации проекта или программы, «входили» в регион именно потому, что понимали: здесь делаются реальные дела. Но с другой стороны, это является важным примером для других: реальные реформы обязательно находят поддержку, в том числе в виде дополнительных финансовых ресурсов.

EDUCATION AS A MEANS **Frame of reference of Efim Kogan**

Lev I. FISHMAN.

Doctor of Economics, Professor, Chief Research Scientist of Samara Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (37, Maslennikova pr., 443056, Samara, Russian Federation). E-mail: l_fishman@mail.ru

Abstract

This article is not biographical sketch. The author analyzes the views of outstanding statesman and active reformer in the education system Efim Kogan. This is important because if a statesman does not hold such views, he is unlikely to achieve much progress.

Keywords: Efim Kogan, education reforms, education policy, education in Samara region.