

Российская концепция модернизации образования в контексте европейского опыта

О.Н. Смолин, О.Е. Горькавая

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Современный период развития человечества описывается многими специалистами как переходный от индустриального общества к постиндустриальному (информационному, «обществу профессионалов», «обществу знаний», «обществу образования» и т.д.). Эпохальные изменения вызваны, в первую очередь, развитием коммуникационных систем и новейшими способами передачи знаний. Естественно, что базой для подготовки субъектов будущего информационного общества является система образования. Примечательно, что в последние десятилетия XX – начале XXI вв. во многих странах мира отмечаются существенные перемены в сфере образования, которые имеют явно выраженный реформистский характер.

Изменения связаны прежде всего с трансформацией роли образования как основного социального института. Сохраняя по-прежнему функции связующего звена между поколениями и транслятора социально-культурного опыта, а также одной из областей массовой занятости как взрослого, так и особенно молодого населения, образование приобретает принципиально новое качество. Оно становится важнейшей сферой формирования и воспроизводства нового типа работника, требующегося в условиях информационного общества, сферой соединения научной и практической деятельности. При этом в условиях перехода к новейшей цивилизации роль образования особенно важна, поскольку оно выступает не столько как потребитель средств общества, сколько как творец важнейшего ресурса его развития – высококвалифицированного, творческого работника.

Переходный характер периода, переживаемого большинством стран мира, во многом обусловил изменения, происходящие в системе образования и затронувшие буквально всего его компоненты – идеологию, структуру управления, содержание и качество обучения, систему ресурсного, в т.ч. финансового, обеспечения и др.

Авторы одного из аналитических обзоров мировых реформ образования выделяют три основные тенденции в этом процессе:

- 1) децентрализация и демократизация управления;
- 2) расширение автономии учебных заведений с одновременным усилением их подотчётности обществу;
- 3) переход к рыночным моделям организации, управления и финансирования образования¹.

К ним следовало бы добавить четвёртую и, быть может, главную – развитие электронного обучения (e-learning), которая будет рассмотрена в специальном разделе настоящей главы.

Соглашаясь в целом с наличием обозначенных авторами обзора направлений в образовательной политике разных стран мира, стоит отметить, что не все они могут претендовать на роль общемировых. Так, в частности, опыт Соединённых Штатов Америки и Великобритании 1980-90 гг. свидетельствует о нарастании центростремительных тенденций в управлении системой образования. В ряде стран происходит, скорее, отказ от рыночных механизмов регулирования образования и внедрение элементов социального проектирования, государственного или общественного управления и т.п. Более того, Доклад Международной комиссии по образованию для

¹ Реформы образования: Аналитический обзор. / Под ред. В.М. Филиппова. М.: Центр сравнительной образовательной педагогики. М., 2003. С. 5.

XXI века прямо говорит: «образование является общим благом, регулирование которого не следует отдавать во власть простых рыночных механизмов»².

Не вступая в масштабную дискуссию относительно главных тенденций реформирования образования в мире, выделим направление изменений в этой сфере, которое представляется нам магистральным в индустриально развитых странах – **демократизация образования**. Демократизация в системе образования проявляется в самых разных её структурных элементах и различным образом: самоуправление учащихся; привлечение общества к управлению и определению содержания образования; создание общеобразовательной школы, доступной и обязательной для всех; расширение возможностей получения высшего образования для представителей не только среднего, но и низшего (по западным меркам) классов; отказ от прежнего академизма, проявлявшегося как «натаскивание» на предмет, и вместо передачи готовых знаний – обучение методам их поиска и т.д.

Попытаемся выделить вслед за авторами ряда специальных аналитических обзоров³ некоторые важнейшие аспекты образовательных реформ в развитых странах мира, разделив их на четыре направления, и в сравнении с ними посмотреть, как изменяется российское образование. При этом в данном случае сопоставление целесообразно производить без учёта аксиологических аспектов проблемы, т.е. не по принципу «лучше или хуже», но по формальному критерию совпадения или несовпадения тенденций образовательной политики.

Структура и управление системой образования

Чёткое разграничение функций и ответственности между различными уровнями управления образованием – муниципальным, региональным, общегосударственным.

Последние преимущественно сосредоточиваются на выработке стратегии и политики развития образования, обеспечении и координации ресурсов, тогда как иные функции делегируются низшим эшелонам власти. При этом система управления образованием может двигаться либо в сторону централизации (Великобритания), либо в сторону децентрализации (Франция) в зависимости от распределения полномочий между уровнями власти в предыдущий период. Однако, независимо от тенденции реформирования управленческих схем, в большинстве стран государство сохраняет основную ответственность за состояние образования и играет определяющую роль в его развитии.

Если обратиться к опыту постсоветской России, то ряд принятых в первое десятилетие XXI в. законодательных инициатив⁴ фактически демонстрирует ту же тенденцию. Происходит перераспределение зон ответственности за среднюю школу,

² Делор Ж. Образование: сокрытое сокровище. Доклад Международной комиссии по образованию для XXI века. Изд-во ЮНЕСКО, 1996. С. 41.

³ См., например: Вульфсон Б.Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. М., Изд-во УРАО, 1999; Полат Е.С. Основные направления развития современных систем образования // <http://www.1september.ru/~dec/polat.html>; Реформы образования: Аналитический обзор. / Под ред. В.М. Филиппова. М.: Центр сравнительной образовательной педагогики, 2003; Реформы образования в современном мире: глобальные и региональные тенденции / Н.М. Воскресенская, Б.Л. Вульфсон, О.И. Долгая и др. М.: Изд. Российского открытого ун-та, 1995.

⁴ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений)», «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования образовательных учреждений», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.

начальное и среднее профессиональное образование. Усиливается роль регионального уровня власти, который, с одной стороны, стал ответственным за финансирование общеобразовательной школы (вместо муниципалитета), а с другой – за ПТУ и ссузы (вместо Федерации). Одновременно федеральный центр избавляется от целого ряда полномочий в области образования, передавая в регионы ответственность за их реализацию.

При этом федеральные органы управления образованием не демонстрируют каких-либо новаций, особенно в части координирующих функций.

Перенос акцентов деятельности управленческих структур с административно-организационных вопросов на проблемы качества обучения и научно-исследовательской работы.

Таким образом в развитых странах Европы вырабатывается система быстрого реагирования института образования на изменяющиеся запросы общества, а также поддержания высокого качества обучения.

Несомненно, отечественная управленческая элита на вербальном уровне демонстрирует характеризующий аспект реформирования системы образования. Разговоры о повышении качества образования постоянно ведутся на разных уровнях, вплоть до руководителей субъектов Федерации, Министра образования и науки, Президента России. Усиливаются они обычно после обнародования результатов очередных международных сравнительных исследований учащихся (как, например, PISA). При этом можно отметить две особенности проявления данного направления реформирования образования в России:

- административно-организационные функции отечественной бюрократии не только не сокращаются, но по многим параметрам, напротив, расширяются⁵;
- вопросы качества научно-исследовательской работы остаются вне поля её зрения.

Превращение системы финансирования образования в мощный экономический механизм управления.

Это проявляется в разных странах через введение финансирования многоканального (общегосударственный, региональные и муниципальные бюджеты, плата за обучение, доходы от иных услуг и др.), в т.ч. адресного (для учащихся школ и студентов вузов), замену стипендий и грантов гарантированными государством студенческими займами, установление налоговых льгот для образования и др.

Многоканальное финансирование образования за счёт бюджетов различных уровней, инвестиций юридических лиц и средств граждан представляет собой общую тенденцию для всех более или менее развитых стран. Однако если в Западной Европе расширение внебюджетных источников финансирования образования, как правило, осуществляется на фоне увеличения или, как минимум, стабильности бюджетных расходов, то в России ситуация долгое время была прямо противоположной.

В подобных условиях многоканальное финансирование образования превращается в собственную противоположность – в попытку заменить бюджетные средства инвестициями граждан.

В России федеральные управленческие структуры явно пытаются реализовать идею «деньги для образования как способ управления им», однако не учитывая общемировых тенденций. Так, если на Западе, как уже отмечалось, многоканальное финансирование учреждений образования складывается из средств, выделяемых государственным, региональными и муниципальными бюджетами, филантропическими, религиозными и предпринимательскими структурами, доходов от коммерческой деятельности учебных заведений, платы за обучение и др., то в нашей стране оно

⁵ Знакомый директор сельской школы, исполнявший эти функции в советское и постсоветское время, убеждён, что за последние 20 лет школьный документооборот вырос приблизительно в 100 раз. Когда О.Н. Смолин, выступая перед 200 директоров-членов Академии творческой педагогики, высказал мнение, что такая оценка представляет собой явное преувеличение, директора дружно возражали.

понимается, прежде всего, как привлечение, помимо государственных, средств отдельных граждан, т.е. родителей учащихся и студентов. Тем самым, т.н. «теневые» деньги, затрачиваемые на обеспечение доступа к профессиональному образованию, власть пытается вывести «на свет». Однако на деле это приводит лишь к увеличению объёма личных средств граждан, затрачиваемых на получение образования (в частности, за счёт уплаты налогов образовательными учреждениями).

Если говорить о поддержке студентов в период обучения, то финансовую помощь получают далеко не все (в государственных вузах современной России – лишь отличники, дети из семей с низкими доходами, сироты и инвалиды), причём даже суммарные размеры академической и социальной стипендий не обеспечивают прожиточного минимума. Идея государственного именованного финансового обязательства (ГИФО), много лет обсуждаемая в педагогических и административных структурах, рассматривается как денежный взнос учащегося (первоначальный или единовременный) на этапе поступления в учебное заведение, но никак не средство его поддержки во время учёбы.

В целом можно сделать вывод, что в России финансирование образования превращается в «рычаг» управления им, но с использованием механизмов, противоположных практике индустриально развитых стран.

Предоставление налоговых льгот учреждениям и инвесторам образования.

В большинстве стран Западной Европы некоммерческие образовательные организации не платят налогов, по крайней мере, в части, реинвестируемой в образовательный процесс. В России аналогичное положение существовало не только во времена плановой экономики, но и в период досоветский, а также на протяжении более 10 лет постсоветского периода. Однако в начале XXI в. в налоговой политике российского Президента, правительства и парламентского большинства, в т.ч. в отношении образования, возобладали два стратегических принципа, точнее, две идеологемы:

- 1) во имя борьбы с криминалом необходимо ликвидировать все налоговые льготы;
- 2) в отношении уплаты налогов все юридические и физические лица должны быть поставлены в одинаковые условия (так называемое равенство субъектов налогообложения).

Правительство и парламентское большинство отвергли аргументы о том, что не может быть налогового равенства между теми, кто учит детей, и теми, кто производит алкоголь; между медицинскими учреждениями и табачными компаниями; между музеем и нефтяной монополией и т.п. Отмена налоговых льгот нанесла российскому образованию удар двоякого рода. С одной стороны, уменьшилась его финансовая поддержка. Например, в 2002 г. потери образовательных учреждений, по данным Министерства образования России, составили около 3,5 млрд. рублей, т.е. 4,3% расходов федерального бюджета на эти цели. С другой стороны, оказалась подорванной предложенная правительством и поддержанная профильным парламентским комитетом концепция создания в учебных заведениях попечительских советов: в условиях, когда 24% доходов учебного заведения могут быть изъяты в виде налога на прибыль, число благотворителей, естественно, оказывается крайне незначительным.

Кроме того, во многих странах установлены специальные налоги, средства от которых напрямую идут в сферу образования («налог для образования»). В России 1-процентный сбор на цели образования отменён в 1999 г.

Обеспечение доступности образования различным социальным группам.

Финансовые механизмы обеспечения доступности образования в Западной Европе весьма разнообразны. В Германии и Франции – высокая доля бесплатных для граждан учебных мест в профессиональных образовательных учреждениях. Во Фландрии – общедоступность высшего образования и номинальная плата за него (в год – около одной минимальной месячной заработной платы). В Великобритании – оригинальное сочетание расширения платных начал в высшем образовании с предоставлением бесплатных

учебных мест и социальных образовательных кредитов для студентов из семей с низкими доходами.

Во всех случаях налицо тенденция к расширению доступности образования. При этом порождена она соображениями не только моральными (справедливость) или идеологическими (превращение образования в общецивилизационную ценность), но, в первую очередь, экономическими. Политики индустриально развитых стран давно осознали, что войти в информационное общество смогут лишь те народы, которые обеспечат возможность получения качественного образования не только экономической и политической элите, но и самым широким слоям населения.

В постсоветской России и в этом отношении ситуация много сложнее. В конце XX – начале XXI в. продолжалась активная борьба двух направлений в образовательной политике: элитарного и демократического, причём первое периодически берёт верх. Сторонники первого направления полагают, что качественное образование должно быть доступно людям с высокими доходами, в лучшем случае – ещё и с исключительными способностями. Сторонники второго направления уверены, что путь к образованию следует открыть всем, кто хочет и способен его получить, независимо от уровня материальной обеспеченности. Более того, чтобы право на образование было действительно равным, в период его получения необходимы меры государственной поддержки для инвалидов, сирот, для бедных и малообеспеченных.

Если в 1990-х гг. и в начале XXI в. эта борьба происходила между правительством и парламентом, то в настоящее время, главным образом, между различными партиями и их парламентскими фракциями, но и внутри думского Комитета по образованию.

В постсоветские годы проявлениями элитарной тенденции были, в частности, следующие программы и предложения известных политиков, занимавших высокие должности в структуре исполнительной власти:

- массовая приватизация образования (такого опыта не знают ни Западная Европа, ни страны с переходной экономикой);
- закрытие от 1/3 до 4/5 высших учебных заведений;
- финансирование образования (либо всех уровней, либо только высшего и среднего профессионального) посредством образовательных ваучеров, покрывающих лишь часть расходов на обучение;
- введение для всех обучающихся платы за услуги, не связанные прямо с образовательным процессом (коммунальные расходы и т.п.);
- изменение статуса образовательных учреждений на организации, что может привести к их банкротству и последующей массовой приватизации.

Хотя парламентским комитетам до начала работы Госдумы четвёртого созыва удавалось блокировать большинство этих предложений с помощью федеральных законов и поправок к ним, результаты новейшей российской образовательной политики с точки зрения доступности образования гражданам весьма противоречивы. В качестве показателя расширения доступа к образованию можно рассматривать увеличение числа студентов на 10 тысяч населения с 220 в 1980 г. до 525 в 2007 г. Однако следует иметь в виду, что в 1980 г. бесплатными для граждан были все эти 220 учебных мест, тогда как в 2007 г. – только 201.

Противоположная тенденция – ограничение доступа к образованию вследствие нарастания социального неравенства – проявлялась в постсоветский период более ярко и в самых разнообразных формах, включая:

- сокращение почти в 2 раза на протяжении 1990-х гг. количества и процента детей, посещающих дошкольные образовательные учреждения;
- снижение в первой половине 1990-х гг. более чем на треть числа выпускников учреждений начального профессионального образования;

- высокую численность детей в возрасте от 7 до 18 лет, оказавшихся вне учебных заведений. По заявлениям официальных лиц, их количество в первой половине 1990-х гг. достигало 2 и даже 3,5 млн. человек.

Массив данных такого рода можно умножить без труда. Они свидетельствуют, что и в этом отношении российская образовательная политика постсоветского периода в целом расходилась с общецивилизационными тенденциями.

Изменение положения педагога.

Реформы в образовании невозможны, если не изменяется позиция людей, от которых зависит их проведение. Поэтому во многих странах ставятся (а отчасти и решаются) задачи совершенствования подготовки педагогов, повышения их социального статуса и улучшения условий труда через достойный уровень доходов, обеспечение качественной учебной и методической литературой, современными средствами коммуникаций, создание надлежащей культурной и экономической среды в школе, предоставление регулярных учебных отпусков или периодов отдыха.

Отечественная практика явно уступает в реализации названного направления модернизации. Хотя все концепции реформирования указывают на необходимость изменения системы подготовки и статуса педагога, дальше деклараций всё это не идёт. Социальный статус педагогического работника практически не меняется. В школе, как правило, остаются либо энтузиасты работы с детьми, либо те, кто по уровню способностей и инициативы не в состоянии найти более высокооплачиваемую работу. Положение можно было бы изменить путём обеспечения уровня доходов, сопоставимого если не с западными коллегами, то с работниками отечественной производственной сферы, обеспечения доступа к новейшим средствам связи и методической литературе, возможности повышать квалификацию и др.

Одновременно с этим учительство, особенно в крупных городах, потеряло прежний статус людей, уважаемых и ценимых обществом. Причём сами педагоги большие надежды возлагали на поддержанное многими законодательными собраниями регионов требование приравнять их по статусу к государственным служащим. Однако это требование не нашло отражения в законодательстве, а положение работников системы образования может оказаться весьма серьёзным фактором тормоза реформ в этой сфере.

Привлечение к управлению образованием общественных, в т.ч. профессиональных организаций.

Этот процесс в мире приобретает различные формы: возникают попечительские советы школ и вузов, консультативные советы при органах управления образованием, экспертные группы по проблемам, вводится общественная и профессиональная аккредитация учебных заведений и программ и др.

В России обозначенная тенденция проявляется на протяжении нескольких лет, главным образом, в виде дискуссий о характере управления образованием (государственный, государственно-общественный, общественно-государственный), а также в виде отдельных законопроектов⁶. Начиная с первой редакции Закона РФ «Об образовании» формируется нормативная база для привлечения общественности к управлению школами, прежде всего, через попечительские советы. Во многих регионах страны этот институт не только создан, но и довольно успешно функционирует. Что касается вузов, то в соответствии со статьёй 3 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», установлен принцип их автономии.

⁶ Например, проект федерального закона № 399898-3 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части управления общеобразовательными учреждениями)», внесён депутатом Государственной Думы Шишловым А.В. 03.12.2003, отклонён в первом чтении 12.11.2004; а также закон от 01.12.2007 № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта», предполагающий участие работодателей в аккредитации

В целом, в России складывается практика привлечения к управлению образованием общественных объединений, но преимущественно на уровне профессионального образования и в форме объединений работодателей. После 2004 г. принято немало решений о включении бизнес-структур в формирование заказа на подготовку специалистов в системе профессионального образования. Однако говорить о серьёзном участии в этом процессе профессиональных ассоциаций и родительских организаций преждевременно.

Продолжительность обучения

Снижение возраста начала обучения в школе.

Во наиболее развитых странах начальным периодом обучения становится 5-6-летний возраст ребенка. При этом обозначенный стартовый образовательный возраст закреплён законодательно, а кое-где ставится задача уменьшения его на 1-2 года (например, в Великобритании).

Если говорить о России, то в экспериментальном порядке в стране ведётся обучение детей с 6-летнего возраста, однако лишь при строгом соблюдении ряда санитарных норм, включая организацию питания и отдыха. Практикующие психологи утверждают, что ребёнок готов к школе не ранее возраста 6,5 лет. Это нашло отражение в Законе РФ «Об образовании», в соответствии с которым «обучение детей в образовательных учреждениях, реализующих программы начального общего образования, начинается с достижения ими возраста шести лет шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья» (пункт 2 статьи 19).

На деле значительная часть российских школьников начинает своё образование в 7-летнем возрасте или даже чуть позже. Сказывается не только неспособность многих школ работать с детьми, не готовыми к обучению, в т.ч. в существующих условиях (отсутствие специальной мебели, полноценного горячего питания, игровых методик обучения и др.), но и желание родителей «продлить детство» своему ребёнку.

Увеличение продолжительности обязательного образования.

В индустриально развитых странах это происходит за счёт более раннего начала обучения и (или) путём прибавления дополнительного года в старшей школе. При этом растёт продолжительность и обязательного, и полного среднего образования. Так, по подсчётам экспертов, в начале XXI в. в 169 странах мира период получения полного среднего образования составлял 12 лет, в 46 государствах – 13 лет⁷.

В это же время в России происходили дискуссии (временами довольно бурные, но в последние годы ослабевшие) по вопросу о введении 12-летнего полного школьного образования, необходимость которого объясняется различными причинами, но, прежде всего, стремлением к «разгрузке» учащихся. Несмотря на существование концепции перехода на 12-летку, одобренной РАО и Министерством образования, в настоящее время решение этого вопроса отложено на неопределённый срок⁸.

«Образование через всю жизнь».

Эта концепция позволяет осуществлять различные формы обучения безработных, лиц с ограниченными возможностями здоровья, пожилых людей. Соответственно, во многих странах Европы реализуются правительственные программы, предусматривающие целевое инвестирование средств в непрерывное профессиональное образование.

Несмотря на то, что лозунг «Образование через всю жизнь» прочно закрепился в документах ЮНЕСКО и ООН, российская политика в этом отношении крайне противоречива, а иногда осуществляется в противоположном направлении.

⁷ См.: Реформы образования. 2003. С. 6.

⁸ Заслуживает внимания тот факт, что 11-летний период получения полного среднего (общего) образования был установлен в принятом Госдумой в первом чтении проекте федерального закона «О государственном стандарте общего образования» (статья 7)

С одной стороны, в последние годы в стране созданы институты переобучения либо освоения новой квалификации для безработных граждан. Однако процесс этот вряд ли можно назвать системным или отвечающим реальным образовательным запросам обучающихся. В большинстве случаев речь идёт об освоении специальностей, необходимых для обеспечения элементарного заработка.

При этом, по данным социологов, работает по профессии не более 40% выпускников российских вузов. Остальные либо смиряются с необходимостью зарабатывать на жизнь вовсе не тем трудом, каким изначально планировали, либо пополняют ряды безработных. Но и трудоустройство по специальности не даёт никаких гарантий. Если в индустриальном обществе на повышение квалификации и получение опыта специалист имел в запасе годы, то у современного работника этого времени попросту нет.

С другой стороны, в России до сих пор не принят федеральный закон, обеспечивающий развитие сферы внешкольного образования и дополнительного общего образования взрослых. Напротив, в абсолютном большинстве развитых стран мира действуют законодательные акты «О дополнительном образовании детей», «О дополнительном образовании взрослых» и т.п. Россия попыталась пойти в том же направлении, с середины 1990-х гг. начав разработку соответствующих законодательных инициатив («О дополнительном профессиональном образовании», «О дополнительном образовании»), однако их принятие было заблокировано.

Между тем, существовавшая в советский период достаточно эффективная система повышения квалификации, благодаря которой специалисты регулярно обновляли свой «профессиональный капитал», деградирует. Причин тому множество: недофинансирование, формализм, недоверие к традиционным институтам с их устаревшими методиками и др.

В итоге, как признал Президент РФ Д. Медведев, выступая на выездном заседании Президиума Госсовета 17 июля 2008 г. в Петрозаводске, *«в Европе ежегодно проходят переподготовку и повышают квалификацию порядка 70 процентов активного населения, а у нас пока где-то до 10 процентов. Это очень мало»*⁹.

Содержание образования и обеспечение его качества

Введение новых образовательных стандартов.

Дискуссия о стандартах образования стала общим местом в мировой педагогической среде. Это вполне объяснимо как изменениями, связанными с переходом к информационному обществу, так и особой ролью, которую выполняет образование в таком переходе. Во многих странах введены и регулярно обновляются национальные образовательные стандарты – как комплекс чётко обозначенных нормативных требований к содержанию школьных учебных программ, т.е. обязательный минимум знаний и умений (компетентностей), которым должны овладеть все школьники данной страны.

Россия не осталась в стороне от попыток стандартизации образования. В 1992 г. Законом РФ «Об образовании» государство гарантировало гражданам «общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые» (пункт 3 статьи 5). В том же документе впервые говорилось об установлении государственных образовательных стандартов (статья 7), которые, в соответствии с

⁹ www.kremlin.ru/text/appears/2008/07/204252.shtml

дополнением к закону от 2002 г., должны были обновляться не реже, чем каждые 10 лет (пункт 5 статьи 7). В 2007 г. был принят ФЗ от 01.12.2007 № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта».

Одновременно следует признать, что и до принятия данного закона и даже до подписания Министром образования В.М. Филипповым приказа № 1312 от 09.03.2004 «Об утверждении базисного учебного плана и примерных учебных планов для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования» в России фактически существовали стандарты общего образования на уровне утверждаемых Минобразования базисного учебного плана и примерных образовательных программ. Однако, характеризуя одну из общемировых тенденций реформирования образования, эксперты говорят не о наличии стандартов как таковых, но о введении новых. Очевидно, что в этом процессе, по крайней мере, в части среднего общего образования, Россия отстаёт от наиболее «продвинутых» государств мира.

При этом стандарты профессионального образования, в отличие от общеобразовательных, в России не требуют утверждения на законодательном уровне и регулярно обновляются постановлениями правительства (1993, 1998, 2004, 2008 гг.) после разработки соответствующими службами профильного министерства. Однако учёные и преподаватели-практики системы профессионального образования нередко высказывают мнение о том, что, в частности, вузовские стандарты остаются чрезмерно жёсткими и детализированными, а это мешает обновлению действующих образовательных программ.

Переход к дифференцированному (профильному) обучению.

На Западе первый (или первый и второй) цикл общего образования (в отечественной терминологии – неполная средняя школа) имеет унифицированную структуру: основные учебные предметы обязательны для всех учащихся и изучаются в одинаковом объёме. Проблема дифференциации обучения признаётся в отношении старших классов полной средней школы и решается по-разному: через стационарные отделения и секции (во Франции – гуманитарное, естественнонаучное, социально-экономическое, технологическое направления); через систему элективных (по выбору) предметов; через введение учебных профилей (в США – академический и практический), через углублённое изучение отдельных предметов (Великобритания). При этом считается, что основная цель, которую выполняет дифференциация – подготовка молодёжи к сознательному выбору будущей профессии.

«Концепция модернизации российского образования», а равно и «Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации» предполагают обязательную организацию в старшей школе профильного обучения. Причём профилизация увязывается с введением института единых экзаменов (ЕГЭ), а также с общей установкой на государственные образовательные стандарты, в т.ч. государственные стандарты профильного общего образования. Учебный план старшей ступени школы должен будет включать в себя три компонента: базовый (обязательный), профильный, элективный. Профили могут образовываться из набора наиболее распространённых комбинаций предметов углублённого изучения либо по другому принципу.

Описанная ситуация с введением в России профильной старшей школы существует преимущественно на уровне проектировок и внедряется главным образом в порядке эксперимента. Причём по разным причинам – от неразработанности концепции и незакреплённости на уровне нормативных документов до отсутствия дополнительного финансирования на её организацию.

Акцентирование воспитательного компонента образования.

Система образования готовит новое поколение к вступлению в активную взрослую жизнь. Естественно, что помимо формирования багажа знаний, учебные заведения

занимаются также и воспитанием гражданина. Во многих странах мира, начиная с 1990-х гг., признаётся необходимость наращивания этих усилий.

Что касается России, то её педагогическая система в советские времена имела большой опыт и традиции организации воспитательной работы в образовательных учреждениях, который в начале 1990-х гг. по большей части оказался отвергнутым. В тот период функции школы фактически были сведены к учебным. И это, несмотря на то, что соответствующие требования прописаны в нормативных правовых актах как федерального уровня (начиная с Преамбулы Закона РФ «Об образовании» и заканчивая «Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года»), так и уровня организаций (Устав образовательного учреждения).

Создаётся впечатление, что в последние годы воспитательная функция образования постепенно восстанавливается, хотя и в своеобразной форме. Уже в начале XXI в. после принятия государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001-2005 годы» больше внимания стало уделяться военно-спортивному и патриотическому направлениям деятельности, в школах вводились дополнительные ставки вожатых, педагогов-консультантов и социальных педагогов¹⁰. Используя советский опыт, правящая партия воссоздаёт систему идеологических детско-юношеских организаций («Будущее России», «Наши», «Идущие вместе», «Молодая гвардия»), но, в отличие от прошлого, их идеология не может быть оценена в классической системе политических координат (социализм, либерализм, консерватизм), а сводится к преданности существующему режиму.

Однако серьёзной проблемой воспитания остаётся негативное воздействие социальной и информационной среды: телевидения, рекламы (в первую очередь, табачной и алкогольной продукции), «улицы», а также ослабление воспитательной роли семьи. Появляются и специфически современные проблемы: деструктивные компьютерные игры, интернет-сайты асоциальной направленности. Перечисленные внешние по отношению к образовательным учреждениям негативные факторы перекрывают положительный эффект их воспитательной работы.

Гуманитаризация образования.

В учебные планы образовательных учреждений индустриально развитых стран вводятся курсы философии, социологии, истории, политологии, экологии, а также многочисленные элективные междисциплинарные курсы.

На протяжении 1990-х гг. российская школа в части содержания образования фактически шла в том же направлении, расширяя учебные программы за счёт курсов права, психологии, этики, эстетики и пр. Однако в последние годы в связи с обсуждаемой проблемой перегрузки учащихся всё более активно предлагается сокращение объёмов учебных часов, прежде всего путём исключения непрофильных гуманитарных предметов. Это уже проявилось в ныне действующем стандарте высшего образования, из которого оказались изъяты многие предметы общегуманитарного блока, присутствовавшие ранее (культурология, этнология и др.). Кроме того, в отличие от европейских школьников и студентов, большинству российских учащихся оказываются не доступными междисциплинарные учебные курсы, сочетающие материалы гуманитарных, естественных, математических и технических наук.

Изменение системы итоговой аттестации по окончании полной средней школы.

В этой части практика большинства индустриально развитых стран демонстрирует три тенденции:

- введение единого национального тестирования по ряду важнейших дисциплин как одного из механизмов оценки качества образования;
- признание итогов школьных экзаменов при вступительных испытаниях в учреждения высшего профессионального образования;

¹⁰ Есть основания полагать, что в условиях введения подушевого финансирования эти положительные нововведения могут быть свернуты

• проведение аттестации не государственными органами управления образованием, но независимыми институтами.

В России ЕГЭ, идея которого впервые была нормативно закреплена в разделе «Реформирование образования» Распоряжения Правительства Российской Федерации от 26.07.2000 № 1072-р «Об утверждении плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы», утверждён ФЗ от 09.02.2007 № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части введения единого государственного экзамена» и с 2009 г. введён как форма общегосударственной итоговой аттестации, результаты которой признаются в качестве вступительных экзаменов в учреждениях высшего и среднего профессионального образования, за исключением некоторого количества вузов, особый порядок приёма в которые должен устанавливаться правительством.

Вместе с тем отечественные дискуссии по проблемам общественной и общественно-профессиональной аккредитации продолжаются, тогда как роль бюрократических процедур в процессе аккредитации государственной только усиливается.

Развитие системы профессионального образования

Интеграция различных уровней образования.

В последние десятилетия в индустриально развитых странах меняется структура профессионального образования: в ряде случаев начальное профессиональное образование интегрируется с полным средним, а в других – среднее профессиональное – с высшим. В средних школах вводятся учебные курсы профессиональной направленности, образуются специальные профессиональные отделения (потоки), функционирует система производственного ученичества. Тенденции интеграции вызваны различными причинами:

- стремление к ранней профессиональной ориентации;
- общая тенденция к увеличению сроков обучения в связи с усложнением профессиональных знаний в современных условиях;
- национальные особенности систем профобразования и необходимость ликвидировать его «тупиковые» подсистемы;
- стремление работника к карьерному росту.

В России характеризуемая тенденция реформирования образования оказалась урегулирована скорее на нормативно-правовом уровне, чем введена в реальную практику. В частности, в соответствующих постановлениях правительства РФ, начиная с 2000 г., фигурируют «университетские комплексы»¹¹, право создавать которые получили университеты в кооперации с учреждениями, реализующими образовательные программы различных уровней. Таким образом, в стране интеграция образовательных учреждений происходит на базе высшего образования, причём как среди государственных, так и негосударственных учебных заведений. При этом, однако, с одной стороны, такая интеграция не получила широкого распространения, а с другой – она периодически осуществляется на принудительной основе, что вызывает социальное напряжение (Пенза, 2006 г.) и даже массовые акции протеста (Красноярск, весна 2005 г.).

Введение многоуровневой (многоступенчатой) системы высшего образования.

В большинстве индустриально развитых стран представлены следующие уровни высшего образования: бакалавриат (срок обучения 3-4 года), магистратура (1-2 года), докторантура (2-3 года). Переход с одного уровня высшего образования на другой не происходит автоматически, но зависит от желания обучающегося. При этом в обучении могут возникать временные перерывы и оно становится более протяжённым во времени.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р

Если говорить о Российской Федерации, то Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в 1996 г. установил следующие ступени высшего образования: бакалавриат (обучение 4 года), «специалитет» (обучение в течение 5 лет), магистратура (1-2 года после бакалавриата или специалитета) (статья 6).

После вступления в силу с 1 сентября 2009 г. ФЗ от 24.10.2007 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования) «специалитет» стал исключением, устанавливаемым федеральной исполнительной властью лишь по отдельным направлениям подготовки.

Кроме того, существуют два уровня послевузовского образования: аспирантура и докторантура, которые реформации не подвергаются и имеют национальную специфику, отличную от европейской.

Несмотря на то, что описанная система просуществовала около 15 лет, большинство студентов предпочитало получать традиционный диплом специалиста, а «промежуточный» диплом бакалавра многих удивлял. Причём такой документ о высшем образовании вызывал сомнения не только у обучающихся или их родителей, но и у работодателей. Налицо неготовность общества к принятию предусмотренного ФЗ № 232 шага реформ. Присоединение России к Болонскому процессу также вызвало негативную реакцию значительной части образовательного сообщества.

Во многих индустриальных странах уровни высшего образования вводились для того, чтобы в процессе его получения и между ними обучающиеся имели возможность на практике осваивать полученные знания. В России же разного рода практики вписаны в учебные планы всех специальностей высшего образования, но являются явно недостаточными для освоения профессии. На это указывает следующий факт: большинство выпускников российских вузов по окончании обучения не могут устроиться на работу по специальности, т.к. не имеют профессионального опыта – одного из обязательных условий для современных работодателей. Другими словами, если западная система среднего и высшего профессионального образования является преимущественно практико-ориентированной, то российская остаётся главным образом – теоретико-ориентированной (знаниевой).

Стандартизация систем высшего (а в перспективе и общего) образования в странах-участницах Болонского процесса¹².

* * *

В реформах образования, проводимых высокоразвитыми странами, нами выделено почти два десятка основных элементов, объединённых в четыре группы:

- структура и управление системой образования;
- продолжительность обучения;
- содержание образования и обеспечение его качества;
- развитие системы профессионального образования.

Простой подсчёт (7 элементов из 18) показывает, что особое место в этих реформах занимают вопросы управления образованием. Это не случайно, ибо данная проблематика давно перестала быть ведомственной и перешла в зону общественного внимания.

В свою очередь анализ современной отечественной модернизации образования позволяет утверждать, что её магистральное направление отличается от общемирового, предполагающего демократизацию образования, и может быть определено как поворот к его элитарности. Помимо прочего, об этом свидетельствуют два общеизвестных факта.

С одной стороны, среднее (полное общее) образование в стране, согласно закону, является обязательным, однако это требование оказывается трудно выполнимым в

¹² Подробнее об этом см. статью Смолина О.Н. «Болонский процесс и российское законодательство» в настоящем сборнике.

отношении безнадзорных и беспризорных российских детей, общее число которых официально так и не установлено.

С другой стороны, отмечается рост числа учащихся профессиональных учебных заведений, но исключительно за счёт внебюджетных (обычно платных для гражданина) учебных мест.

Если очень коротко обобщить результаты сравнения основных элементов реформирования образования в индустриально развитых странах с аналогичным российским опытом, то окажется, что из 18 анализируемых нами элементов реформ в России планируются, частично или полностью реализуются 12. Однако из их числа три компонента существуют лишь на уровне концепций (двенадцатилетнее общее образование, новые образовательные стандарты, профильное обучение); одно, относящееся к экономике образования (система финансирования образования как экономический рычаг управления им), похоже по наименованию, но имеет прямо противоположное содержание; и только три целиком совпадают с общемировыми процессами (интеграция уровней профобразования, многоуровневость высшего образования, участие в Болонском процессе). Примечательно, что все они характеризуют изменения в системе профессионального образования. При этом наибольшие расхождения с мировыми процессами демонстрирует опыт отечественного блока реформ, связанный с продолжительностью обучения, в особенности с реализацией лозунга ЮНЕСКО «Образование – через всю жизнь».

Подводя итог, следует отметить, что российская модернизация образования учитывает международный опыт, но при этом движется по собственной траектории.