

Российская образовательная политика

Публикацию материалов международной экспертизы российского образования и комментариев к ним подготовил **Владимир ДАВЫДОВ**

По инициативе Международной организации экономического развития и сотрудничества группа экспертов изучила состояние российского образования. В составе экспертов — специалисты из Австрии, Бельгии, Болгарии, Великобритании, Германии, США, Финляндии и Японии. Итоги этой работы представляют собой некий «взгляд со стороны» на наше образование. И хотя мы сами прекрасно знаем свои проблемы, недостатки, сильные и слабые стороны, тем не менее всегда интересно и весьма полезно посмотреть на себя глазами других. Не всегда этот взгляд объективен, эксперты порой не учитывают реалии нашей жизни. Так, например, они считают, что неоправданно много педагогов занято в дошкольных и учреждениях дополнительного образования. Но мы-то знаем, что это не так, что в системе дополнительного образования не хватает специалистов, и многие кружки, секции, клубы возглавляют люди, не имеющие педагогического образования, хотя это люди увлечённые, умелые, мастера своего дела.

Предлагаем вашему вниманию обзор материалов международной экспертизы состояния образования в России. С ними полезно ознакомиться руководителям региональных и муниципальных органов управления образованием, с тем чтобы ещё раз осмыслить свои управленческие действия, а может, в чём-то и скорректировать их.

Реконструкция — вот ключевое слово, которое, по мнению экспертов Международной организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), точнее всего объясняет современное состояние российской школы. Здание старой постройки, доставшееся России от СССР, образно говоря, модернизируют в соответствии с лучшими мировыми стандартами. Во всяком случае, декларируется это и правительственными чиновниками, и Министерством образования РФ, и управленцами регионального и муниципального уровня. Но при этом, как замечают эксперты, школа наша обнесена частоколом всевозможных проблем. Это дефицит средств, материалов, квалифицированных кадров. Как и на всякой масштабной стройке, случаются простои, срываются графики... Не завершив реставрации по одному плану, про-рабы школьного строительства спешно принимаются за следующий... А в результате — распыление сил, средств, одним словом — реформаторский долгострой.

Зарубежные эксперты, скупые на похвалу, единодушно признали, что Россия проделала великолепную работу в короткий промежуток времени, наметив новый образовательный курс. Она стремится сделать свою традиционную систему образования прогрессивной, перейти от сильного руководства из центра к делегированию полномочий местному самоуправлению, от конформизма, режима функционирования к демократическому саморазвитию. Международный опыт показывает, что даже в более благоприятных для школ и учителей обстоятельствах большие перемены в образовании труднореализуемы. Глубоко укоренившиеся привычки, убеждения и консервативные ценности, характерные для любой образовательной системы, могут стать на пути перемен. Но консерватизм в образовании может иметь и свои преимущества, и, как это ни парадоксально, именно укоренившаяся привычка смотреть вверх в ожидании точных указаний по поводу содержания и методов образования может оказаться важной мотивирующей силой для школьных директоров и учителей в принятии ими новых федеральных решений, программ, установок, которые предъявят новые требования к стилю преподавания, к взаимоотношениям с учениками. Однако преобразования в этой сфере в России нельзя вменить кому-нибудь в обязанность, замечают эксперты: хотя приказы «сверху» и играют важную роль в процессе перемен, их силы явно недостаточно. В такой огромной стране, как Россия, к реальным переменам могут привести только инициатива самих регионов,

местный опыт, творческая деятельность педагогических коллективов.

Большие политические изменения могут сметать всё на своём пути. Законодательство тоже может совершить рывок в решении школьных проблем и в короткое время предложить совершенно новую рамку для развития, однако в локальных ситуациях каждодневного труда граждан перемены неизбежно будут более постепенными и поэтапными. Глубокие перемены требуют новых умений, иного поведения, понимания, убеждений людей. Люди не меняются тотчас, потому что им так велели. Это более сложный процесс. Для политиков было бы важно ознакомиться с зарубежной исследовательской литературой по реализации образовательной политики и достижению истинных изменений в образовании. **Международные эксперты справедливо говорят о русской традиции внешне соглашаться с новыми идеями, ничего не меняя в повседневной деятельности.** Действия, предпринятые по реформированию образования в России, должны прочно укорениться в сознании, чтобы стать неотъемлемой частью системы. Даже самые эффективные действия и управленческие решения при удовлетворительных ресурсах требуют времени, чтобы новые подходы стали нормой. Политикам следует принять как данность то обстоятельство, что реформы в сфере образования ориентированы на среднесрочные и долгосрочные перспективы, а не на сиюминутные результаты. Это уберёжет их от разочарований, от поспешных действий, которые могут подорвать успешно реализуемую политику. Анализ достижений на уровне промежуточных результатов поможет политикам оправдывать вложения в образование. Важно разработать цели, которые правительство будет рассматривать как неотъемлемую часть социального развития страны и затем систематически поддерживать реформу школы. Прошёл слишком короткий период для закладки фундамента нового порядка в образовании.

Авторы аналитического обзора рекомендуют поддерживать уверенность учителей в значимости их прошлого опыта, в том, что новая практика, вытесняя старую, не зачёркивает того, что сделано, она нуждается в мастерах своего дела. Преданность делу и своим учащимся учителей и руководителей — важный ресурс, который нужно всемерно использовать, решая задачи развития. Однако чтобы поддерживать дух и преданность делу учителей, нужны серьёзные финансовые ресурсы, социальная поддержка и защита педагогических кадров. **Если же учителя разуверятся в будущем и перестанут принимать во внимание интересы других социальных групп, то образовательная реформа неминуемо потерпит крах, а сама система образования окажется под реальной угрозой. Таково мнение экспертов.**

Нынешнее тяжёлое психологическое состояние учителей усугубляется трудностями с материально-техническим обеспечением учебного процесса. Удовлетворённость учителя результатами своего труда в значительной степени зависит от количества «реальных» учебных часов (т.е. того, сколько времени он потратил именно на преподавание, а не на решение связанных с ним проблем), обеспеченности оборудованием, учебниками и учебными пособиями и нормального функционирования школьного электро- и теплоснабжения, канализации и т.д. Многие российские школы пока не могут обеспечить нормальных условий труда для сотрудников. Тем не менее **во всех обследованных учебных заведениях прилагаются огромные усилия к тому, чтобы создать у детей ощущение тепла и комфорта и сделать школу их вторым домом.** То, что часть детей живёт в неблагополучных семьях и в тяжёлой экологической обстановке, а у многих наблюдаются серьёзные проблемы со здоровьем, создаёт дополнительные сложности, предъявляет повышенные требования к учителям.

И в Москве, и в регионах уже понимают, что в первую очередь нужно решать вопрос о том, как и из каких средств будет оплачиваться труд учителя. Очевидно, что в долгосрочной перспективе эта проблема будет решена после преодоления экономического кризиса. **Однако федеральному правительству следует уже сегодня принять среднесрочные меры по оказанию неотложной помощи учителям регионов с катастрофическим положением в экологии, экономике и социальной сфере.**

Один из подходов к проблеме адекватного вознаграждения учителей связан с возможным перераспределением кадрового потенциала российской системы образования. За последние десять лет, как отмечают эксперты, численность школьных учителей возросла на одну треть.

В отдельных учебных заведениях и регионах количество учащихся на одного учителя (пропорция ученик — учитель), очень невелико, намного меньше, чем в большинстве стран Европы и Америки. Неоправданно много педагогов занято не на основной ступени общеобразовательной школы, а в учреждениях дошкольного и дополнительного образования, в других секторах системы. Стремительное падение рождаемости в России привело к сокращению детей в дошкольных учреждениях и младших классах, что обостряет проблему размещения педагогических кадров. Существуют два фактора, препятствующих выработке программы мер в этом отношении: большое число малокомплектных сельских школ и массовая миграция русскоязычного населения из бывших советских республик в некоторые российские регионы. Кроме того, при выработке образовательной политики ни федеральные, ни региональные органы управления не используют методик, основанных, например, на таких показателях, как количество учащихся на одного преподавателя, или формул для определения объёма бюджетного финансирования сельских школ. А такие методы могли бы помочь успешному решению кадровой проблемы.

Ещё один фактор, придающий жёсткость существующей системе размещения кадров, — это высокая степень специализации всего педагогического состава. Меры, направленные на увеличение гибкости и мобильности трудовых резервов системы образования, могли бы позволить высвободить средства, необходимые для оплаты труда и переподготовки учителей.

Реальное воплощение образовательных перемен во многом отличается от первоначальных чертежей. Это происходит именно на этапе изменений на местах, когда реформы реализуются в жизни. Социальные и культурные традиции России также накладывают свой отпечаток на то, как реализуются различные задачи и распределяются роли исполнителей. Результаты не обязательно будут совпадать с полученными в других культурах. На реализацию образовательных целей неизбежно наложат отпечаток и региональные особенности.

Политические и экономические реалии таковы, что регионы вправе рассчитывать на расширение их доли в финансировании всех уровней образования, включая высшее. С одной стороны, это неплохо, поскольку тогда образовательные учреждения будут в большей степени отвечать социальным и региональным приоритетам (например, для нужд экономического развития). Однако это также означает, что различные учреждения будут всё активнее конкурировать, противостоять друг другу в борьбе за весьма ограниченные ресурсы. Поэтому регионам придётся принять на себя большую ответственность за кооперацию в использовании ресурсов, их координацию, устранение несправедливости распределения в этом вопросе.

Авторы обзора приятно удивлены профессиональным уровнем и преданностью делу тех работников образования, с которыми они встречались во многих регионах и которые успешно работают по-новому. Они отметили ряд важных инициатив на региональном и местном уровнях. Так, например, в Пермской, Рязанской, Брянской, Омской, Орловской области и в Республике Адыгея создана компьютерная сеть управления образованием. Городская администрация Воронежа и Костромы обеспечивает школьников бесплатным общественным транспортом. Во Владимире и в Самаре действует ваучерная система повышения квалификации работников образования. Многие республики и субъекты Федерации создают региональные учебники и учебные пособия, основанные на национальных традициях населяющих их народов, например, Бурятия, Калмыкия, Адыгея. Рязанский институт продолженного повышения квалификации, где хорошо разработаны проблемы управления и созданы программы подготовки управленцев и директоров школ, даёт хороший пример активного подхода регионального ведомства к решению задач реформы образования. Способность института критически оценивать существующую практику и отбирать эффективные методы, подходы, а также использовать идеи из зарубежных источников произвела хорошее впечатление на экспертов. Особенно они отметили то, что вся эта работа основывается на прекрасном понимании местной ситуации, традиций и относительной готовности педагогического сообщества области к переменам. Структура кадров института, динамичность и гибкость, использование информационных технологий даёт хороший пример педагогам, как мыслить критически, самообучаться, идя в авангарде социальных перемен.

Некоторые регионы проявили полезную инициативу в установлении международных контактов, что, естественно, привлекло внимание экспертов.

Наряду с успешными примерами регионального и местного самоуправления международные эксперты приводят и ряд явных неудач, провалов вследствие неудовлетворительного распределения зарплат, бюрократических конфликтов, инертности. С тревогой отмечают они снижение качества питания в школьных столовых, сокращение количества учебников и учебных материалов. Школы годами не закупают необходимое оборудование, ветшают учебные здания и общежития детских интернатов. Во многих школах нет отопления, воды.

Содержание школьного образования — основа образовательной системы, в условиях переходного периода в развитии общества это основной объект обновления. Содержание образования и его реализация воплощают те ценности и цели, которые общество ставит перед новым поколением. Успешная реформа в области содержания образования — сложная и труднодостижимая задача. Она требует тщательного планирования, хорошо разработанной стратегии, ясного осознания цели теми, кто эту стратегию реализует. Необходимы также внимание к ресурсам, переподготовка кадров, разработка соответствующей процедуры оценки. Реформу содержания образования затрудняет то, что она проводится в обществе, где преподаватели и инфраструктура в целом не обеспечены соответствующими ресурсами.

Советская образовательная система отличалась жёсткими учебными планами, которые разрабатывались централизованно. Задачей учебных планов было дать учащимся фактологические познания в узкоспециализированных предметах. Акцент делался на науку и инженерное дело. Педагогическим инициативам школы и учителя места практически не отводилось. Учебники разрабатывались также под руководством государства монополично и были бесплатными. Образовательные потребности определялись централизованным планированием распределения рабочей силы.

Сейчас российское общество перестраивается, переосмысливает свои ценности и цели, эти перемены влекут за собой демократизацию и в образовательной сфере. Гуманизация, индивидуализация, новые концепции образования нашли своё место в практике работы школ. Ведётся преподавание деполитизированных гуманитарных дисциплин, сформированы новые структуры для развития и разработки содержания образования, изменилось и содержание учебных предметов. От школы общество ожидает, что она отразит новый, демократический стиль жизни в своей деятельности, в содержании учебных программ, в стиле преподавания и общения с детьми. Учебные планы, например, включают сегодня основы рыночной экономики, вопросы экологии, охраны окружающей среды. Цель этих преобразований — сделать преподавание более индивидуализированным, ставящим в центре внимания ребёнка. Всё это относится к числу положительных сдвигов в российском образовании. Но в то же время связь между образовательной системой и рынком труда ослабла, неопределённость рыночной экономики исключила гарантии трудоустройства выпускников, затруднено по многим причинам поступление в вузы. Это создаёт социальную напряжённость.

Одна из самых ярких черт нового, переходного времени после десятилетий централизованного контроля — повышение роли региональных и муниципальных органов управления, их участие в государственной политике в области образования, в совершенствовании его содержания. Закон РФ «Об образовании» задал трёхступенчатую систему разработки учебных планов: федеральный уровень, региональный и школьный компоненты.

Во время посещения различных регионов у экспертов сложилось впечатление, что регионы весьма активно откликаются на новые идеи. Некоторые из них дополняют федеральную часть учебного плана сверх требуемого минимума, другие стремятся разработать учебные планы, объединяющие федеральные запросы с их собственными требованиями. В этой деятельности региональные ведомства активно сотрудничают с институтами повышения квалификации и переподготовки кадров. В некоторых местах эта работа организована в сотрудничестве с соседними регионами или областями, где существуют аналогичные традиции и проблемы. Высшие учебные заведения всё больше и больше устанавливают связи с элитными школами старшего звена (лицеями и гимназиями), где преподают их преподаватели.

Мотивация для установления таких отношений может быть частично обусловлена экономическими причинами: заработная плата университетских преподавателей так низка, что дополнительные часы в школе дают заметный приработок. Школы очень гордятся такими связями и высоко их оценивают. Университеты, делегируя своих преподавателей, делают всё возможное, чтобы абитуриенты были хорошо подготовлены. Школы, используя высококвалифицированную рабочую силу университетских преподавателей, поднимают свой престиж; учащиеся получают лучшую подготовку и имеют гарантии зачисления в высшее учебное заведение при условии выполнения необходимых требований; родители понимают, что получают хорошую отдачу от средств и усилий, потраченных на то, чтобы их ребёнок посещал «хорошую» школу при университете. Однако существует несколько аргументов против такой системы:

— Такие школы стремятся обеспечить высокий и эффективный уровень образования, теряют своё предназначение как учреждения общего среднего образования и превращаются просто в учебные площадки университетов, где учебные программы и методы преподавания отражают университетскую практику. Это может не соответствовать нуждам тех учеников, которые не хотят получать высшее образование в университете, а собираются избрать другую карьеру.

— Другие, может и более способные ученики школ, которые не имеют договоров с высшими учебными заведениями, например, в сельской местности или в непрестижных рабочих районах, должны поступать в высшие учебные заведения на неравной основе из-за сокращённого количества мест.

— При этом университеты сами находятся в убытке, поскольку не могут отобрать лучших из всего множества талантливых молодых людей, желающих к ним поступить, а вынуждены ограничиваться теми, кто учится в их подшефной школе.

Эксперты неоднократно слышали от российских педагогов о том, что ориентация учащихся смещается от изучения математических, физических, инженерных и технических наук в сторону бизнеса и юриспруденции, что, по их мнению, связано с потенциальным получением рабочих мест. Однако существует опасность того, что доступ к наиболее популярным специальностям будет ограничен, главным образом, за счёт тех, кто в силу географических, финансовых или политических причин не может поступить в специализированные школы.

В России сложилась серьёзная тенденция к предоставлению качества образования. Это приводит к вопросу о том, что происходит с плохо успевающими учениками и сколько их попадает под эту категорию. Свидетельства об усилении детской и молодёжной преступности — вызов обществу и системе образования. Подобная ситуация наблюдается и в других странах. Эксперты выяснили, что молодому человеку должно исполниться 16 лет, прежде чем он может зарегистрироваться как безработный. Это означает, что безработные молодые люди младше 16 лет не имеют доступа к системе социальной защиты. С другой стороны, они имеют право посещать ПТУ. Система сильно устарела с точки зрения оборудования, помещений, учебных материалов, педагогической подготовки учителей, их знаний и умений. По данным, приведённым в докладе, треть начальных профессиональных учебных заведений находится в очень неблагоприятном состоянии. Система профессионального образования должна мгновенно реагировать на постоянно меняющиеся требования в подготовке. В некоторых ПТУ, которые посещали эксперты, они увидели положительные сдвиги — переход от традиционных областей профессиональной подготовки к специальностям, связанным со сферой обслуживания. Разработаны учебно-производственные программы, при которых молодые люди смогут одновременно учиться в школе или профессиональном училище и работать. Преимущества такой системы одновременной учёбы и овладения специальностью необходимо исследовать, чтобы развивать те начинания в этой области, которые пока находятся в зачаточном состоянии. Чем раньше молодые люди приступят к настоящей работе, тем с большей вероятностью они станут частью рабочей силы (речь в данном случае не идёт об университетском образовании).

Российская школа, по оценкам экспертов, за последнее десятилетие сделала заметный

акцент на гуманитарную подготовку. К слову сказать, это общемировая тенденция. В американской программе развития просвещения, к примеру, сказано: «Образование служит основным показателем качества нашей жизни: оно является сердцевинной нашего экономического могущества и безопасности, творческого потенциала, науки, культуры, искусства. Образование — это ключ к обеспечению конкурентоспособности Америки в мире XXI века. Америка сможет ответить на вызов времени, если всё общество посвятит себя возрождению в области просвещения. Мы должны стать нацией, которая высоко ценит образование и просвещение»...

Но только ли креном в сторону истории, этики, культурологии исчерпывается проблема гуманизации российской школы? Необходим баланс точных и гуманитарных наук, о чём, кстати, говорит и мировой опыт. Ибо социальное во много крат сложнее естественнонаучного, инженерно-технического. Жизнь общества складывается из жизни людей — неповторимых и уникальных. Человек, по определению Протагора, — «мера всех вещей». Гуманность, следовательно, — единственное основание сколько-нибудь перспективных человеческих отношений. Хотя, безусловно, возможна и стихийная, естественная гуманность. Но природа такой межличностной, межнациональной, международной гармонии, к сожалению, недолговечна. На собственном горьком опыте мы убеждаемся в этом. Красивые и глубокомысленные, гуманистические по сути лозунги пролетарского интернационализма, братства и дружбы, «новой исторической общности» — советского народа — сгорели в пламени межнациональной розни.

Международные эксперты отметили, что качество традиционных для российского образования средств оценивания эффективности образования оставляют желать лучшего. Что же касается школьных тестов, то если не считать одного-двух экспериментальных проектов, нет никаких стандартизированных тестов, с помощью которых учитель мог бы проверить достижения своих учеников или обнаружить проблемы с усвоением материала. Применяемые в школах тесты заслуживают весьма низких оценок за качество формулировок заданий, обоснованность содержания, за построение, надёжность и объективность. Тесты обычно составляются, проверяются и анализируются группой «методистов». Результаты используются как показатель вклада учителя в обучение школьников, а региональные органы считают их показателями достижений региона в области образования. Однако за другими характеристиками учеников и школ, кроме знаниевых (а эти характеристики также могут влиять на результаты), никакого наблюдения не производится. Международная экспертиза проводилась до эксперимента по государственному тестированию.

Хотя никакого систематического сбора информации не проводится, министерство хорошо понимает низкую эффективность этих тестов как оценки качества образования. Эксперты отметили, что по итогам выпускных экзаменов очень немногие ученики «проваливаются» (согласно статистике министерства, около 1 процента или того меньше). За экзамены по региональным предметам может отвечать область, город или сама школа. Обычно их проводят по «билетной» системе. Выпускные экзамены предназначены для сертификационных целей и не обязательно отражают успехи учащихся в освоении конкретных знаний и умений.

Результаты школьных выпускных экзаменов ещё не обеспечивают поступления в высшее учебное заведение. Абитуриентам предстоит пройти вступительные экзамены. Понятно, что вузам известно качество оценивания знаний на выпускных экзаменах в школах, поэтому вузы считают невозможным использовать их данные в качестве объективных показателей и проводят свои экзамены — вступительные. Обычно эти результаты принимаются во внимание только в том случае, если у школы есть специальная договорённость с институтом на этот счёт. Статистика прежнего Государственного Комитета по высшему образованию показывает, что около 60–70 процентов поступающих в высшие учебные заведения успешно сдают вступительные экзамены и около 90 процентов сдавших поступала в вузы. Отсюда видно, что не так уж занижают оценки наши учителя. Теперь у нас начинается эксперимент по единому государственному экзамену, что, по мнению руководителей отрасли, приблизит нас к мировой практике.

Эксперты отмечают, что вступительные экзамены в вузы, которые проходят в устной форме, требуют больших затрат времени и труда. Экзаменационные комиссии могут тратить целый месяц в году на беседы и оценивание поступающих. Недостаток устных экзаменов и в том, что обычно положительный результат на вступительном экзамене в один институт в другом во внимание не принимается. Эксперты вполне справедливо отметили разобщённость, внутриведомственные барьеры в нашей системе.

Понятно, что у традиционных способов оценивания знаний учащихся много недостатков, а потому необходимы новые подходы, в частности, перспективным кажется единый экзамен. В настоящее время контроль качества образования ориентирован в основном на входные показатели, например, квалификацию учителей, а также на выявление выдающихся результатов. Мониторинг средних результатов, сопоставление их с соответствующими прежними показателями практически не производятся. Тем самым значимая информация об основной массе учащихся, а значит, и о системе в целом отсутствует. Всё это требует тщательного мониторинга, усовершенствованных тестов, сбора и анализа данных, дабы избежать риска получить инновацию лишь на бумаге без каких-либо изменений на практике. Для правильной сертификации и мониторинга качества необходимы адекватные, надёжные и объективные способы оценивания результатов обученности школьников.

В Российской Федерации не существует традиции широкомасштабного применения средств оценивания, основанных на результатах широких исследований и международном опыте. Применяемые для оценки средства едва ли удовлетворяют психометрическим критериям качества и вынужденно выполняют функции, для которых они не подходят. К несчастью, между регионами, предпринимающими усилия по разработке средств, отвечающих этим критериям, нет координации, и они, как правило, почти не используют международные достижения. Для проведения такого рода исследований необходимо создать федеральные и региональные центры оценивания качества образования, в которых будут готовить психометристов и специалистов соответствующего профиля. Эксперты почему-то не заметили, что в системе образования России стал использоваться международный опыт оценивания качества образования — проведены исследования по системе MIMSS.

По мнению экспертов, Россия испытывает серьёзные трудности в практической реализации принципа равного доступа и равных возможностей в получении образования. Зарубежные коллеги рекомендуют уделять больше внимания средним и отстающим ученикам и детям, которые могут выпасть из системы. России необходимо разработать и внедрить в жизнь процедуры распознавания и снятия барьеров, препятствующих равному доступу и успешному развитию учеников, тех барьеров, что мешают им в полной мере раскрыть свои способности в рамках существующей системы образования.

Обстоятельный анализ, проведённый международной группой экспертов, достаточно объективно отразил положение дел в российской системе образования. Сложные, масштабные задачи ставит перед каждым из нас благородная идея обновления российской школы, призванной ответить на все вызовы третьего тысячелетия. Но наши поиски, замыслы останутся прекраснодушными благими пожеланиями, если их не подчинить строгой логике реформы, которая наконец признает ученика и учителя главными действующими лицами, ради которых осуществляются все новаторские преобразования.