

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА — технократический застой



Евгений Борисович Куркин,
*ведущий научный сотрудник
Федерального института развития образования,
кандидат педагогических наук*

В последнее время всё чаще раздаются призывы вернуть образование назад к тем временам, когда мы сами присваивали ему звание лучшего в мире. Возвратиться несложно и не поздно, ушли мы от тех времён совсем недалеко, а звание лучшего в мире никак не характеризует качество образования, потому что в мире оно разное, и нужно ли нам равняться и догонять? Может быть, сосредоточиться на том, чтобы понять, какое образование нужно нам, нашей стране, каким для наших детей будет настоящее образование?
Возврат назад, как и копирование чужого опыта, сегодня не выход из сложившейся ситуации. Назад — это в яму безвременья и регресса. Двадцать пять лет постсоветского времени отличаются тем, что после каждого шага вперёд на пути реформирования образования мы делаем два назад, тем самым медленно, но верно опускаясь в эту яму.
Наверное, всё-таки пришло время собирать камни...

• *министерство образования* • *реформа образования* • *технократический подход* • *гуманистический подход* • *развитие общего образования*

На переломе эпох

В нашей традиции, прежде чем собирать, важно выяснить, кто эти камни разбросал? Именно этим усердно занимаются в последнее время некоторые издания, вопросы на эту тему раздаются с разных трибун и в различных аудиториях.

Напомним, что речь идёт о тех, кто попал в жернова исторических событий на переломе эпох. Это было министерство общего образования — министерство школ, дошкольных учреждений, профтехучилищ. Раньше

оно называлось министерством просвещения, потом наркоматом просвещения и располагалось в старинном особняке на Чистых прудах, где, как реликвия, сохранился кабинет Н.К. Крупской.

В прямом подчинении министерства была инфраструктура обеспечения отрасли кадрами, наукой, средствами обучения, оборудованием.

В постсоветские времена министерство возглавляли Э.Д. Днепров и Е.В. Ткаченко. Ткаченко был сорок первым

и последним министром российского просвещения.

На долю министерства Дnepова выпало два с половиной года, когда политика, борьба за власть и процессы управления образованием стали неразделимыми. Дnepов был личностью незаурядной, такие всплывают в переломные моменты истории, они её вершители. Называл он себя не иначе как реформатором образования.

С приходом Гайдара Дnepов вошёл в команду министров, разделяющих его взгляды. Их было пять и они называли себя «политбюро». Эта пятёрка приняла решения, которые позже назовут «шоковой терапией». Такие решения берут на себя либо гении, просчитавшие все последствия и абсолютно уверенные в своей правоте, либо идиоты, не понимающие, на что замахнулись.

Через год, выступая на седьмом съезде народных депутатов (1–14 декабря, 1992), Е. Гайдар скажет: «Угроза голода и холода не стоит. Мы прошли этот тяжелейший период адаптации к реформам без крупных социальных катаклизмов». Но съезд не одобрил проводимую политику реформ. В том же декабре Гайдар был отправлен в отставку со всех своих постов. Под давлением Верховного Совета ушёл со своего поста и Дnepов. Как он и предрекал, век министерства Дnepова оказался недолгим.

Понять, что имел в виду министр Дnepов под реформой образования в тех условиях, сложно. По поводу принятой в январе 1991 года программы «стабилизации и развития» уже в 1992 году, во второй программе, он отмечал, что «обеспечить опережающее развитие системы не удалось... с трудом удаётся поддерживать функционирование образовательных учреждений».

В то же время позже, в 1996 году, в книге «Школьная реформа между «вчера» и «завтра» Дnepов напишет: «В итоге основным содержанием и результатами первого этапа

образовательной реформы стали: выработка новой философии идеологии образования, слом старой, тоталитарной модели образования и старой образовательной политики, смена типа и характера этой политики, утверждение новых её принципов, раскрепощение школы и включение главного её ресурса — свободы».

На самом деле ни «Закон об образовании», ни «Положения» об образовательных учреждениях, разработанные в то время, ничего общего со «сломом тоталитарной модели образования» не имели. Автор цитаты явно не понимал, что такое модель образования и что обозначает её слом! Общее образование — это не набор учреждений и организаций, это социальная система, носительница определённой идеологии. Такие системы существуют сотни лет, проносясь через века традиции и установки.

По этой причине они консервативны и устойчивы к изменениям. Да и ломать что-либо, особенно в те годы, никто не собирался. На самом деле министерство видело свою роль в обеспечении устойчивости систем в условиях переходного периода и определении перспектив существования и развития общего образования в новых условиях.

Ошибка Дnepова сводится к тому, что за реформу он принял естественное, соответствующее времени и сложившейся политической и экономической ситуации движение подсистем образования в сторону демократизации, деунификации, децентрализации, которое проходило в рамках приспособления к изменившейся ситуации во внешней для образования среде.

Соответствуют ли результаты такого движения потребностям повышения эффективности деятельности систем? Этого никто не изучал, а косвенные данные свидетельствуют об обратном: эффективность, если её измерять прежними индикаторами, значительно снизилась, даже в сравнении с последними годами застоя, и с этим спорить трудно.

С этого всё начиналось

Управление образованием в условиях неустойчивости и неопределённости, характерных для эпохи крушения режима, целиком зависело от переменчивой ситуации и представляло собой реакцию на её вызовы.

Уже в 1990 году потребовалось срочно заменить учебники, перегруженные теперь уже чуждой идеологией. Оказалось, что для этого нет ни бумаги, ни денег, ни типографских мощностей. Выход был один — отменить монополию на учебное книгоиздание, включить механизмы рынка и предложить частным издательствам, наряду с издательством «Просвещение», разрабатывать и издавать школьные учебники.

Попытка в 1994 году вернуться к единому учебнику в виде федерального комплекта привела к тому, что ряд территорий остались без учебников вообще. Но, несмотря на это, наше решение до сих пор вызывает возражения.

Мы понимали, что искажения фактов, коммунистическая мифология в учебниках — это всё то, что лежит на поверхности, а устранение этих дефектов дело времени. Гораздо более глубокие деформации связаны с искусственным принижением значимости гуманитарного образования, узкопредметном разумении изучаемого мира. По заказу министерства несколько независимых друг от друга групп разрабатывали концепции изменения содержания общего образования. Однако документа, содержащего ответы на все наши вопросы, создать не удалось.

Потребность в обновлении содержания осознавалась всеми сторонами возникшей дискуссии достаточно ясно, в то же время другой заказ ни государство, ни общество ещё не сформулировали. Сомнения возникали по поводу того, в каком направлении и как это обновление проводить. В этой связи отмечали, что политические и экономические последствия краха тоталитарной системы лежат на поверхности, но не менее разрушительны, а, может быть, и более опасны для общества последствия социальные, которые не так заметны и не подвергались ещё достаточно осмыслению.

Содержание образования и воспитания не сводится ни к базовому набору предметов, ни к дополнительному, превышающему базовый уровень образованию. Минимальная компетентность не может исчерпываться набором пусть самых главных предметов, видов и форм, пока не учитывается всё то, что даст человеку возможность жить в обществе здоровой, разумной, полноценной жизнью.

Понятно, что традиционные для советской школы формы и методы коммунистического воспитания в современных условиях, мягко говоря, оказались неэффективными. Очевидна необходимость нравственного и других направлений воспитания не только по ходу усвоения знаний, но и в форме внеурочной деятельности. Содержание, формы её организации требуют разработки и дополнительных рекомендаций.

Достаточно подробно в «Вестнике образования» излагалась и позиция по вопросам базового и дополнительного образования, инфраструктуры учреждений и организаций образования, типологии образовательных учреждений, а также по проблемам учебного книгоиздания.

Появившиеся уже в 1991 году негосударственные учреждения общего образования и формирующийся рынок учебников требовали государственного регулирования и управления качеством услуг. Споры о том, можно ли называть образование услугой, пришлось отложить до лучших времён. Созданный в 1991 году ВТК «Стандарт» в июле 1992-го опубликовал «Концепцию управления качеством образования», в основе которой лежала идея стандартизации.

Концепция предполагала стандарты прямого действия: для ученика и родителей — тестовые материалы самоконтроля; для учителей — профессиональный стандарт контроля результатов образования; для диагностических служб — материалы оценки деятельности учителя.

Что такое хорошо, что такое плохо?

После отставки с поста министра Э.Д. Днепров, назначенный тогда же советником Президента, рекомендовал на освободившееся место министра Е.В. Ткаченко. «Моя задача, — любил повторять Ткаченко, — сохранить систему в том виде, в котором я её принял». Политика и деятельность министра и министерства были направлены на то, чтобы противостоять процессам стихийной децентрализации и разгосударствления системы народного образования, и в этом они не совпадали с позицией исполнительной власти, суть которой можно выразить фразой Б.Н. Ельцина: «Берите суверенитета столько, сколько сможете».

Письмо «О едином образовательном пространстве» и 64 договора с территориями о сохранении образовательного пространства свидетельствуют о том, что это были не только слова. Чтобы заморозить разгосударствление системы, Ткаченко добился принятия «Закона о моратории на приватизацию объектов образования». Но, несмотря на титанические усилия министерства, государство потеряло во времена Ткаченко 20 тысяч детских садов, сотни училищ и школ.

Государство на этом этапе не могло финансировать громадную систему. В 1994 году расходы на образование в России приравнивались к португальским, а при формировании бюджета на 1995 год образованию не додали 63% от запрашиваемой на содержание сети государственных учреждений суммы.

В этих условиях было бы логичным разгосударствление части учреждений общего образования и создание альтернативного сегмента организаций образования с участием государства, как это предусматривал готовившийся в кулуарах законодательной власти законопроект. Но позиция министерства не позволила закон принять. Консервативностью, устойчивостью, а также чудом самоотвержен-

ности управленческих кадров на институциональном уровне можно объяснить сам факт выживания системы.

К этому времени уже было понятно, что сектор частного образования не составит конкуренции государственной системе. Инвестиции в общее образование не обесценивались поддержкой государства и не стали приоритетными. К 1995 году в России было открыто всего 523 небольших частных школы общего образования, что составляло 1% от государственной сети. Поэтому, помимо риска самоликвидации 20 тысяч детских садов, сотен школ и ПТУ, общее образование вынуждали сохранять формат безальтернативной единообразной централизованной системы, каковой она и являлась в советские времена. Историческая возможность формирования негосударственного сегмента была упущена.

Независимая политика Е. Ткаченко вызвала неприятие в администрации Президента и лично у советника Президента по вопросам образования Э. Днепров. Поэтому в июле 1996 года только что назначенный руководителем администрации Президента А. Чубайс и советник Э. Днепров инициировали слияние образовательных ведомств, подразумевающее ликвидацию Министерства общего (народного) образования.

Поиски качества

Передача общего образования под эгиду комитета по высшему образованию не было традиционной для того времени министерской чехардой. Общее образование после ликвидации Министерства общего образования оказалось в условиях дефицита компетентного профессионального управления — это была одна из основных причин застоя при решении его проблем. Тем самым был предопределён выбор в пользу технократического подхода в общем образовании, процветавшего в советские времена.

Такой подход характерен для индустриальной эпохи времён её расцвета, сегодня пережитки технократизма не ощущаются ни в одной из развитых стран мира. Ценность образования в условиях технократического подхода — его нацеленность на общественное производство, направленность на приобретение научных (фундаментальных) знаний как запас на всю жизнь, селекцию и отбор для поступления в вуз, преобладание естественно-математических дисциплин в ущерб гуманитарному профилю в учебном плане основной и старшей школы.

Высшее образование, консервативность которого сегодня неоспорима, в условиях этого подхода фактически диктует школе требования к подготовке абитуриентов, тем самым перегружая школьные программы фундаментальным научным содержанием, сциентическим по своему характеру.

Пережитки технократизма наблюдаются в современной школе — это нацеленность общего образования на конечный итог, в виде содержания нескольких предметов школьного курса, необходимых для поступления в вуз, что в принципе недопустимо, так как общее образование — это не обязательно поступление в вуз, а конечные цели универсального общего образования гораздо объёмнее итоговых испытаний.

В условиях неразделённой школы цели верхнего эшелона, как конечные, подменяют цели возрастных ступеней и искажают образование порой до неузнаваемости. Начальная школа и раньше отдавала предпочтение когнитивному содержанию и вербальным методам обучения. Сегодня в ней кроме русского языка, литературного чтения и математики фактически ничего нет. Думаем, что хотя бы специалистам понятна вся безысходность такой, прямо скажем, преступной ситуации. К сожалению, та же участь догоняет и основную школу. Фундаментальное сверхсложное содержание как цель не терпит конкуренции, уродует школу и население.

Проблемы основной и начальной школ остались вне поля внимания управляющих структур объединённого министерства. В то же время именно эти секторы общего образования — самый массовый сегмент образования. Ведь не зря это образование и ликвидирован-

ное министерство ещё называли «народным»! В стенах школ получает образование весь народ.

Но это количественная характеристика, а качественно — это фундамент любого образования. И причины всех наших неудач, о которых так много сказано и написано, не в старшей школе, как считают горе-специалисты образовательного ведомства, а в сегментах раннего обучения и образования в детском саду, в начальной школе и в провальной основной школе. Отрицательный образовательный опыт, полученный в рамках начальных ступеней, невосполним!

Но технократический подход тем и отличается, что он игнорирует качество массового, «народного» образования, и это не случайно. Для индустриального производства это неважно. Минобрнауки проявляет беспокойство по поводу итоговой аттестации за курс средней школы. Политика министерства, под давлением ректорского корпуса, нацелена на ужесточение требований к выпускным испытаниям и перевод старшего звена средней школы в сегмент профильного обучения, превращение универсального общего образования в подготовительные курсы для поступления в вуз.

На это был нацелен эксперимент в начале двухтысячных под научным руководством А.А. Пинского по организации профильного обучения в старшей школе. Учитывая, что профильное обучение ещё в советские времена активно практиковалось в массовой школе, в эксперименте было больше пропаганды, чем науки.

Ничего нового «экспериментаторы» не предложили, потому что отказаться от принципа универсальности общего образования они не могли, а без этого профильность — это перегрузка уже перегруженных знаниевым содержанием школьных программ. Поэтому идея всеобщей профильности старшей школы встретила сопротивление в регионах.

Одновременно, по предложению министра объединённого министерства образования В.М. Филиппова (1998–2004 гг.), начаты эксперименты по проведению тестирования как способа итоговой аттестации выпускников средней школы.

Но ставку на ЕГЭ министерство сделало уже после следующего слияния министерств, при новом министре образования и науки А. Фурсенко и назначенном руководителем Рособнадзора В.А. Болотове, которого позже назовут «отцом ЕГЭ». Это под его руководством в стране формировалась централизованная структура, проводились массовые эксперименты, разрабатывалась практически с нуля технология тестирования.

Государство к этому времени уже располагало возможностью финансирования таких грандиозных проектов. О том, что получилось в результате, будем спорить ещё не один год, но решиться на отмену ЕГЭ, как призывает оппозиция, смогут уже те, кто не имел отношения к принятию решений о финансировании проекта. Помимо этого система ЕГЭ устраивает инициаторов и создателей тем, что концентрирует усилия школы и учащихся на отдельных предметах, вплоть до натаскивания, становящихся базой высшего образования, в ущерб остальным. Именно этого они и добивались.

Противостояние

В 2004 году, наконец-то созревший академик РАО Э. Днепров заявит: «Любая реформа образования — это, прежде всего, реформа содержания. При застывшем и во многом изжившем себя содержании любые технологические, организационные, экономические и прочие усовершенствования, если не вредны, то во многом бесполезны, поскольку они будут лишь более интенсивно воспроизводить застой»¹.

¹ Днепров Э.Д. Образовательный стандарт — инструмент обновления содержания общего образования // Вопросы образования. — 2004. — № 3. — С. 77.

Дискуссия вокруг содержания, начатая в 1992 году, перетекла в противостояние двух основных тенденций: технократической и гуманистической. Площадкой этой дискуссии постепенно стали споры вокруг образовательных стандартов — единственного направления разработок в рамках ФЦПРО, касающихся содержания.

Отрицая подход, рассматривающий стандарты как инструмент контроля качества образования, Днепров, со свойственным ему напором, изменил направление разработок. Он рассматривал стандарт как общественный договор, инструмент обновления содержания образования и тем самым инициировал широчайшее обсуждение подготовленного варианта.

Инновационный стандарт Днепра — Шадрикова подвергся критике за его антинаучный характер и вариативное содержание. При обсуждении в адрес разработчиков поступило до 10 тысяч поправок. Лоббисты предметных областей, сторонники старого технократического подхода категорически не могли согласиться с намерением перераспределить учебное время в пользу предметов гуманитарного цикла и сокращения знаниевого содержания общего образования.

Главные противники стандарта находились в Государственной думе, поэтому рассчитывать на его утверждение не приходилось. Несмотря на это, министр В.М. Филиппов в начале 2004 года утвердил стандарт приказом, отметив, что все устали от 12-летней эпопеи стандартизации.

Но и это не помогло. Днепров сам признавал, что разработанный стандарт — это документ переходного периода, что после него может быть только стандарт второго поколения. Уже в конце 2004 года Правительство принимает решение о разработке стандарта второго поколения. Разработка началась в 2005 году. Внедрять стандарт Днепра — Шадрикова по мнению министерства и министра А.А. Фурсенко, пришедшего на смену Филиппова, не имело смысла.

Вариант стандарта второго поколения обошёл острые углы противостояния, связанные с ролью, местом, количеством и качеством знания-вого содержания. Трендом стандарта стала инновационная его часть: метапредметные и личностные результаты образования.

Стандарт оставил открытыми ряд проблем, которые не возникли бы, если бы стандарт переходного периода Э. Днепрова был признан действующим. С другой стороны, новый стандарт требует дополнительных научных исследований и разработок, проектирования технологий, обеспечивающих эффективное внедрение стандарта, ничего подобного в новой ФЦПРО на 2015–2020 годы не предусмотрено.

Вызывает вопросы тот факт, что параллельно стандарту второго поколения за счёт ФЦПРО финансировалась разработка антистандарта в форме Единого госэкзамена. Обе разработки исключают друг друга, но конкурировать они не могут, потому что ЕГЭ — это стандарт прямого действия, сбывшаяся мечта сторонников технократического подхода.

В условиях, когда заказчиком, разработчиком, координатором и контролёром программы является одно и то же Министерство науки и образования, возможно всякое.

Качество массового образования и региональный фактор его развития

Глобальные процессы мировой цивилизации требуют другого уровня взаимопонимания, отсутствие которого становится причиной политических, экономических, экологических катаклизмов. Поэтому проблема качества образования в современном мире приобретает характер первостепенной, при этом речь идёт не о элитном образовании или образовании одарённых детей, проблема в массовой недообразованности, в качестве образования для каждого.

В 2015 году завершилось очередное трёхлетнее международное сопоставительное исследование качества школьного образования (PISA), проводившееся Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Исследование касалось 540 тысяч пятнадцатилетних школьников из 72 стран, проверялись успехи

подростков по естественным наукам, чтению, математике, совместной деятельности. Призовые места принадлежат: Японии — 1-е, Сингапуру — 2-е и Эстонии — 3-е. Россия в суммарном рейтинге заняла 33-е место. Успех постсоветской Эстонии и неожиданный и ожидаемый — в стране проведена реформа образования по типу Финляндии, занявшей на этот раз 5-е место.

Факты свидетельствуют о том, что в действительности общее образование России за истекшее время не продвинулось в решении определяющих проблем его развития. Наши надежды на то, что ФЦПРО, с учреждения которой начинался «Закон об образовании» 1992 года, неизбежно приведёт к результату, не оправдались. Из многих тысяч проектов, профинансированных в России в рамках ФЦПРО за истекшие десятилетия, только несколько знаем и обсуждаем: это подушевое финансирование, стандарт, ЕГЭ, а их способность развивать образование неоднозначна. Установка на контроль качества образования по конечному результату контрпродуктивна. Мало того, такой подход отрицательно влияет на реальное качество и прочные знания в образовании и даже на тот же конечный результат.

Перечисленные дискуссии вокруг нескольких проектов, касающихся качества образования, — буря в стакане воды, потому что никак не влияют на принятие решений. Поэтому решения несут волюнтаристский, безальтернативный характер, нанося образованию вред, несоизмеримый даже с затраченными на их реализацию баснословными средствами.

На самом деле качество массового образования, в показателях существующих подходов, обеспечивают технологии, необходимость проектирования которых экспертное сообщество упрямо подвергает сомнению. Технологии, в отличие от методик и методических систем, а также контроля качества на выходе, являются

научно обоснованными установками и рекомендациями, качественными характеристиками и требованиями к образовательному процессу на каждом его этапе: модуле, эпистеме, разделе, проекте и в условиях различных компонентов содержания.

Технологии обеспечивают нацеленность процесса на достижение общеобязательного установленного этапного результата каждым учащимся в пределах определённого, оптимального для данного возраста, учебного времени, и рекомендациями, как обеспечить успешность процесса, не допуская отставания ни по каким причинам.

Поэтому реально судьбы образования решаются в регионах, где такие технологии должны проектироваться и внедряться на институциональном уровне. Регионы же не располагают для этого ни научными, ни организационными ресурсами.

Как известно, централизованные, сплошь государственные системы сохраняют зависимость от центральных органов государственного управления, а в условиях, когда эти органы иницируют и поощряют эту зависимость, саморазвитие региональных и муниципальных систем практически невозможно.

Несмотря на наличие в стране целой системы институтов развития образования на самом деле отсутствует даже общепризнаваемое понятие, что есть это развитие! Срочно необходим концептуально-парадигмальный документ развития общего образования, устанавливающий рамки и направления социокультурной модернизации образования: трансформации содержания и проектирования технологий, характерных для современной постиндустриальной эпохи. Эпохи, главным действующим лицом которой является средний класс, формирующий новый запрос на образование — образование для среднего класса.

По мнению известного специалиста Н.В. Зубаревич, «различия регионов по уровню развития, особенно в больших по территории странах могут быть не менее сильными, чем

различия между странами. Пространственное развитие всегда неравномерно — это его объективное свойство»².

Образование не может не учитывать неравномерность регионального развития, 85 регионов — это 85 вариантов образовательных систем. Поэтому единое пространство, миф о котором изобилует подробностями, необходимо ограничить конкретным и совершенно необходимым минимумом требований к содержанию и технологиям общего образования. Регионы должны получить возможность конкурировать за государственные инвестиции в развитие региональных или муниципальных систем общего образования.

Чтобы прекратить самолюбование центральных органов управления образованием собственным непрофессионализмом, традиционное навязывание и тиражирование ошибок метасистемного масштаба, необходима существенная реорганизация как структуры органов управления образованием, так и способов реального партнёрства и взаимодействия этих органов с регионами.

Существующие федеральные организации типа Рособнадзора, Института развития образования и те, которые будут созданы, например Независимая дирекция ФЦПРО или Агентство инноваций в общем образовании, должны быть независимыми от Министерства.

Связанные взаимными обязательствами и взаимоконтролем с территориями, эти организации должны предоставлять инвестиции только на проекты, которые нацелены на совершенствование содержания и проектирование технологий, с условием их реализации в практике образования, оказывая при этом территориям научную и организационную поддержку в реализации их замыслов. **НО**

² Зубаревич Н.В. Регионы России. Неравенство, кризис, модернизация. — М.: Независимый институт социальной политики., 2010. — С. 160.