

УДК 37.014.3  
ББК Ч34

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ И ПРАКТИКА РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

В. И. Загвязинский

*Ключевые слова:* единый государственный экзамен; модернизация образования; социальная стратегия; образовательная политика; реформирование образования.

*Резюме:* В статье раскрывается неполнота и непродуманность современной стратегии и политики реформирования образования, отсутствие реального приоритета воспитания в системе мер по реформированию образования, позитивные стороны и издержки тюменского варианта практического осуществления реформ.

Не успев серьезно поработать над проблемами модернизации, российское образование вступило в новую полосу реформирования, несущую как позитивные, так и негативные черты и тенденции. К первым можно отнести переход от декларативного к действительному приоритету образования в социальной стратегии развития страны. Об этом свидетельствуют возведение проекта «Образование» в ранг национального, а также мероприятия по его реализации. Несомненно, назрели отраженные в документах реформы образования меры по финансово-экономическому обеспечению образования, укреплению статуса и престижа профессии педагога, информатизации образования и освоению новых информационных технологий, приведению системы профессионального образования в соответствие с запросами рынка труда.

К негативным сторонам проводимых реформ следует, на наш взгляд, прежде всего отнести их бессистемность, непроработанность стратегических ориентиров и возможных последствий, непродуманность мер, чреватых нарушением преемственности культурно-исторических традиций развития. Это во многом объясняется тем, что до последнего времени документы реформы готовились без участия педагогической общественности и ученых, без апробации, обсуждения и экспериментальной проверки предполагаемых мер.

Прежде всего обнаруживается нарушение иерархических связей в системе ключевых понятий «стратегия – политика – тактика проведения реформ». В советский период стратегия считалась исходным, ведущим понятием, а политика – способом ее воплощения. Политика отражалась в «основных направлениях», программах, законах, а практика являлась целью, способом реализации поставленных политикой задач. При этом поддерживалась инициатива практики по эффективному и досрочному выполнению программных установок и намеченных рубежей. Но с учетом опыта исторического развития и с современных позиций безусловный приоритет отдается стратегии как системе долговременных перспективных ориентиров развития.

Стратегию должна воплощать гибкая политика, меняющаяся в соответствии с изменениями социально-экономической ситуации, возможностями ресурсного обеспечения, появлением новых или обострением старых проблем и другими факторами и условиями. Все стратегические ориентиры и политические решения воплощает практика, обладающая определенной свободой выбора тактических вариантов и инициативой в поисках более эффективных решений.

К сожалению, пока сколько-нибудь полной и перспективной стратегии развития образования не просматривается. Выделяется несколько бесспорно очень важных направлений развития образования: направленность на обеспечение экономической инфраструктуры производства подготовленными кадрами, финансовое обеспечение и самообеспечение образования, его вписывание в условия рыночной экономики, информатизация, оптимизация структуры. В «Концепции федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 гг.», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 03.09.2005 г. № 1340-р, в разработанном Минобрнауки проекте «Стратегия Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 г.» используется своеобразная «новая лексика» образовательных реформ: «качество человеческого капитала», «образовательные услуги», «экономика знаний», «конкурентоспособность на рынке труда», «инвестиционная привлекательность образования», «достижение измеримых результатов для оценки качества общего и профессионального образования», «интегрированные модели образовательных учреждений и систем», «университетский комплекс», «увеличенное бюджетное и многоканальное финансирование», «экспорт образовательных услуг» и др.

Направление, выражаемое указанными выше терминами, нужно всячески приветствовать, если не забывать, что оно содержит средство достижения основных, уже выработанных ранее или вновь намеченных, целей образования, его гуманно-личностных ориентиров: обеспечения разностороннего творческого развития и способности к самореализации, ответственному нравственному выбору и гражданскому самоопределению, направленности на гармоническое сочетание интересов государства, запросов семьи и отдельной личности.

Нельзя забывать, что подход к образованию как к сфере услуг, а к человеку как фактору или капиталу, способному порождать материальные и духовные блага и ценности, правомерен, но односторонен, что образование – прежде всего сфера культуры, что именно человек, его развитие, его гармония с окружающим миром является главной целью и ценностью образования, выполняющего еще и миссию здоровьесбережения, социальной защиты, социального становления молодого поколения, что непременным приоритетом образовательной стратегии и политики является многократно продекларированный, научно обоснованный и традиционный для отечественной

системы образования приоритет воспитания. Эти цели и ценности и должны быть положены в основу стратегии развития образования при любом его реформировании. Между тем на последнем этапе реформ они четко не акцентируются и не подкрепляются реальными мерами. Мы сейчас стремимся преодолеть «остаточный принцип» финансирования образования. Это хорошо. Но нам обязательно нужно преодолеть остаточный принцип по отношению к воспитанию даже в рамках самого образования. В самой системе образования и в практике его реформирования пока все внимание уделено обучению, учебному процессу. Конечно, очень важно раскрыть и использовать воспитывающий и развивающий потенциал обучения, но поле воспитания гораздо шире: семья, внеучебная деятельность, общение в группе, занятия в кружках и секциях, влияние молодежной субкультуры, средств массовой информации и т. д. Между тем становлению растущего человека в семье, системе дошкольного образования, во внеучебной сфере школы, в сфере внешкольного досуга и так называемого дополнительного образования почти не уделено внимания в последних документах реформы. Более того, эта сфера постепенно сужается в ходе «оптимизации» и «реструктуризации» образовательной и здравоохранительной систем. Исключение составляет только патриотическое воспитание, хотя настораживает празднично-мероприятийный характер предлагаемых и реализуемых мер (фестивали, смотры, игры, слеты, издания книг, конкурсы и т. д.). На наш взгляд, теряется главное – включение детей и молодежи в активную сознательную деятельность на пользу Отечества, побуждение стремления сделать вклад в реальное улучшение жизни, профессиональное развитие страны.

Роль одного из реальных препятствий на пути к утверждению приоритета воспитания, как это ни странно, сыграло слово, тот парадокс, который связан с переводом законодательства России на общероссийскую терминологию. В России традиционно наиболее широкой педагогической категорией считалось воспитание, включающее в себя обучение, развитие, социальную адаптацию. Когда в Законе РФ «Об образовании» наиболее общей категорией было названо образование и было пояснено, что обучение и воспитание (в 1996 г. воспитание было поставлено на первое место) входят в него, то почти все трактовки, даже в тексте самого закона, а также в других законах, постановлениях, в самой управленческой стратегии и политике, стали сводиться к обучению, учебным программам, технологиям, познавательной деятельности обучающихся, содержанию и оснащению учебного процесса. О воспитании вспоминали главным образом в связи с учебным процессом, в котором осуществляется «...и воспитание», или в связи с мероприятиями, пусть и очень важными (спартакиадами, конкурсами, праздниками, трудовыми семестрами, летним отдыхом), а также тогда, когда дело касалось учреждений так называемого «дополнительного образования» (до «дополнительного воспитания» дело не дошло, видимо, за отсутствием настоящего, «основного» воспитания).

Нетрудно убедиться, к чему приводит подобное отношение к воспитанию на всех уровнях образования – от стратегии до практики. В новых сложных социально-экономических условиях это вылилось в разгул преступности среди части молодежи, усилению таких общественных бед, как алкоголизм, коррупция, дедовщина в армии, проституция, детская беспризорность и безнадзорность, вовлечение молодежи в экстремистские организации. В ответ государство вынуждено принимать отдельные «пожарные» меры. Например, недавно в печати сообщалось, что в военных вузах с будущими офицерами «начнут работать индивидуально» (!?), «будут готовить воспитателей ротного и батальонного звена». Вводится, как известно, институт военных священников. На ряд тревожных процессов государство пока не реагирует или действует старыми продуктивными методами. Скажем, отлавливают бездомных детей и помещают их в приюты, из которых они тут же убегают, но не налаживают систематическую уличную социальную и педагогическую помощь этим детям с ориентацией на их ресоциализацию.

Более того, в выступлениях ответственных работников Минобрнауки РФ проводится мысль об освобождении образования от социальных функций (по существу – от задач воспитания и социализации) под флагом усиления профессиональной подготовки в ПТУ и от функций развития и творческого самоопределения в школе под девизом подготовки к ЕГЭ. Нарастает коммерциализация образования уже не только высшего, но и дошкольного, общего среднего и дополнительного.

Воспитание все более вытесняется в сферу платных образовательных услуг, которые недоступны наиболее нуждающимся в них детям и подросткам из социально незащищенных и малообеспеченных семей.

Образовательная политика государства сегодня концентрированно выражена в национальном проекте «Образование». В нем содержатся меры по грантовой поддержке лучших учителей, вузов, школ, об оснащении школ компьютерной техникой и подключении к Интернет, развитию профессионального образования – прежде всего крупных национальных университетов. Эти меры носят выборочный характер и не представляют собой определенной системы.

Как социальная стратегия и образовательная политика воплощаются на практике, хорошо видно на примере Тюменского региона, в котором новый этап реформ реализуется в опережающем порядке и который в силу этого выступает пробным полем, авангардной площадкой преобразований. Здесь явно видны и несомненные достижения, и негативные моменты последних нововведений.

К достижениям нужно отнести небывалое внимание администрации области и города Тюмени к образованию, достижение того, что оно реально стало приоритетной сферой. Для ремонта, оснащения, переоборудования образовательных учреждений выделены значительные средства, здания многих школ

буквально обновлены, введены в эксплуатацию ряд новых зданий, усиленными темпами идет информатизация городских и сельских школ, строятся и уже введены много новых спортивных залов, площадок и стадионов, создана сеть хорошо оснащенных базовых сельских школ. Произошел значительный рост заработной платы учителей, их средняя заработная плата уже превысила 8 тыс. р. в месяц и к концу 2006 г. должна достигнуть 11 тыс. р. Значительно расширена номенклатура образовательных услуг (правда, прежде всего за счет платных).

Однако возникает законный вопрос, какова «цена» этих достижений? Часть позитивных преобразований произведена за счет регионального и муниципального бюджетов. Это следует всячески приветствовать, не забывая при этом, что финансовые возможности других регионов (по сравнению с Тюменской областью) более ограничены.

В поисках других источников финансирования, прежде всего для повышения оплаты труда учителей, были проведены ряд весьма сомнительных по своим последствиям мероприятий. Были закрыты около 300 сельских и укрупнены ряд городских школ. Увеличена наполняемость классов в среднем до 32–33 человек (по действующему нормативу она не должна превышать 25), в ряде случаев созданы классы, где учатся до 40 школьников. Говорить об индивидуализации обучения в этой ситуации крайне сложно. Зарплата учителя была поставлена в прямую зависимость от количества учеников в классе, вследствие этого стало невыгодно делить классы на подгруппы при изучении иностранного языка, информатики, при проведении уроков технологии и физкультуры. Наивно было бы полагать, что это не отразится на качестве и результатах образования. Нормативная недельная нагрузка учителя возросла с 18 часов до 22–24, а многие педагоги имеют значительно большую нагрузку.

Было произведено сокращение часов на изучение предметов за счет ликвидации национально-регионального и значительного сокращения школьного компонента базисного учебного плана. Делать это без изменения государственных стандартов (они, кстати, все еще существуют в статусе проектов) и программ неразумно, ибо требования ЕГЭ и приемных экзаменов в вуз остались без изменений. Вполне понятно, что «сэкономленные» часы не снизили нагрузку учащихся, как полагали инициаторы нововведений, а только усложнили ситуацию, «выпихнув» сокращенную часть в сферу дополнительных платных услуг той же школы или услуг частных репетиторов.

При этом увеличение зарплаты за счет бюджета коснулось только руководителей образовательных учреждений, учителей и классных руководителей, а зарплату психологов, социальных педагогов, воспитателей, руководителей кружков и секций, медиков, логопедов можно было увеличивать только за счет внебюджетных поступлений, т. е. в основном за счет расширения платных образовательных услуг. Меры по повышению оплаты труда за счет бюджета не

коснулись также работников дошкольных учреждений и учреждений дополнительного образования.

Теперь не только в сельских, но и в городских школах появились «учителя-многостаночники», так как даже в крупных школах биологу, географу и некоторым иным специалистам не хватает нагрузки и их догружают занятиями по физкультуре, музыке, истории и т. д. В дополнение были приняты меры по значительному сокращению штатов (за два года по области сокращено до 3 тыс. работников образовательных учреждений), и под сокращение прежде всего попали вышперечисленные категории педагогов и муниципальных работников, которые занимались воспитанием и сохранением здоровья. Вот вам и приоритеты воспитания и оздоровления!

В ходе преобразований оказались в тяжелом положении, а частично уже прекратили свое существование многие инновационные образовательные учреждения, в том числе реабилитационного типа, ибо последовательно проводимый принцип «деньги следуют за учеником» поставил их в тяжелое положение, ввиду того что наполняемость классов в них трудно было довести до повышенной нормы. Оказалось приглушена творческая инициатива руководителей, учителей, педагогических коллективов, ибо вся реформа проводилась «сверху» на основе административного нажима.

Наиболее ярким «шедевром» такого бюрократического творчества стало детище двух последних министров образования В. Филиппова и А. Фурсенко – система единого государственного экзамена (ЕГЭ), который настойчиво внедряется в стране последние пять лет, но вызывает очень неоднозначную оценку и педагогической общественности, и ученых. Главные возражения связаны с тем, что на основе предметных тестов, используемых в этой системе, можно проверить знания фактов, формулировок, умения решать типовые задачи, но нельзя выявить самостоятельность и оригинальность мышления, творческие способности, культурный кругозор, нравственную и гражданскую зрелость, т. е. основные результаты образования. Поскольку результаты ЕГЭ легко сравнимы, удобны для внешних оценок, они послужили основанием для ранжирования, сравнительных оценок, материальных поощрений, что вызвало своего рода соревнование и борьбу за улучшение показателей.

Возник рецидив процентомании, погоня не за результатом, а за показателями, сначала единичная, а затем и расширенная практика «улучшения» результатов. А поскольку хорошие результаты ЕГЭ дают еще и путевку в вуз, возникло новое поле коррупции.

I Всероссийская конференция «Единый государственный экзамен в российской системе образования» (27–28 янв. 2006 г., Москва) оценила предложенную схему ЕГЭ как трудоемкую, дорогостоящую и легко уязвимую для фальсификации, дающую импульс расширению коррупции. Конференция предложила считать эксперимент по внедрению единого государственного эк-

замена, проведенный под административным давлением и без соблюдения необходимых для эксперимента условий, несостоявшимся, рекомендовала изъять научную часть эксперимента из ведения Рособнадзора и передать его научным образовательным учреждениям, в первую очередь Российской академии образования. В Тюмени же показатели ЕГЭ посчитали основными для оценки качества образования. Другим важным показателем был выдвинут БОР – бюджетно ориентированный измеримый результат вложения средств. Но как измерить, да еще по результатам года, главный результат – становление личности? Еще один важный показатель по Тюменской версии – ученико-час (количество учебных часов, помноженное на количество учеников). Очень сомнительно, что такая арифметика будет способствовать совершенствованию качества образования.

Есть серьезные опасения, что «цена» достижений в тюменском варианте слишком велика, что все это приведет не к улучшению, а к ухудшению качества образования и в школе, и в учреждениях иной ведомственной подчиненности, учитывая, что в ранг автономных некоммерческих организаций переведены почти все спортивные и музыкальные школы, дошкольные образовательные учреждения, дома творчества, подростковые клубы. При сокращении бюджетного финансирования они получили возможность зарабатывать на основе предоставления платных услуг. Получается, что разностороннее развитие личности остается и даже расширяется, но только для тех, у кого есть чем заплатить!

В музыкальных школах рекомендовано укрепить бюджет за счет организации музыкальных гастролей педагогов и учащихся, увольнения части педагогов, преподающих сольфеджио, хор, дирижирование, сокращения индивидуальных занятий с учащимися с 45 до 15–20 минут, переквалификации педагогов с «баяна» на «фортепьяно». Комментарии тут вряд ли потребуются.

Проведенный анализ говорит о том, что нечеткость и размытость стратегических установок, непоследовательность и фрагментарность управленческих решений ведут к дезорганизации практики, нарушают преемственность культурных традиций, наносят ущерб качеству образования.

Есть ли выход из создавшейся ситуации, как говорят, виден ли свет в конце туннеля?

Мы отвечаем на этот вопрос утвердительно. Всеяют надежду разумные поручения президента РФ В. В. Путина, данные Правительству и Минобрнауки России в декабре прошлого года по итогам заседания Совета по науке, технологиям и образованию. Президент предложил:

- внести в Государственную думу проект федерального закона, предусматривающего установление принципов обязательности и бесплатности среднего (полного) общего образования и решение вопросов по бюджетному финансированию всех уровней образования;

- подготовить проекты нормативных актов, направленных на усиление контроля за качеством образовательных услуг с участием институтов гражданского общества;

- разработать меры по обеспечению доступности дошкольного образования и повышению размера оплаты труда работников дошкольных учреждений до уровня оплаты труда работников общеобразовательных учреждений;

- разработать меры по обеспечению систематического медицинского наблюдения учащихся, включая их диспансеризацию, а также по организации профилактического лечения детей и подростков, проведению оздоровительных мероприятий в период их летнего и зимнего отдыха и различных форм досуга;

- представить предложения по модернизации системы физического воспитания детей, подростков и молодежи и развитию спорта в образовательных учреждениях;

- представить предложения по реорганизации системы питания в общеобразовательных учреждениях на основе использования современных технологий производства и транспортировки пищевых продуктов;

- совместно с исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разработать меры, направленные на повышение престижа профессии учителя;

- предусмотреть при переходе на нормативную систему финансирования образовательных учреждений меры по увеличению размера оплаты труда и снижению учебной нагрузки учителей;

- разработать предложения по поддержке системы государственного образовательного кредитования;

- подготовить совместно с Российским союзом промышленников и предпринимателей (работодателей) прогноз потребности в специалистах с учетом реальных запросов рынка труда и перспектив развития экономики, разработать на его основе предложения по формированию заданий по подготовке специалистов, в том числе с привлечением негосударственных и корпоративных учебных заведений;

- разработать меры по поддержке и совершенствованию начального и среднего профессионального образования в целях обеспечения его конкурентоспособности при интеграции в мировое образовательное пространство.

Реализация поручений президента серьезно углубит и конкретизирует содержание национального проекта «Образование». Вдумчивый анализ опыта опережающей реализации проекта в Тюменской области, а также опыта ряда других территорий (Москва, Санкт-Петербург, Самара и др.) поможет отобрать то, что себя оправдало, отсеять сомнительное, добиться большего соответствия социальной стратегии, образовательной политики, практики реформирования образования в центре и на местах.