

Введение

С конца 80-х годов российская система образования переживает процесс трансформации, обусловленный как непрерывной спонтанной адаптацией системы к меняющимся требованиям и условиям внешней среды, так и периодически осуществляемыми программами частичного или комплексного реформирования. Сегодня внимание самого широкого круга заинтересованных лиц и органов управления вновь сосредоточено на возможных путях преобразования системы образования.

Потребность комплексного реструктурирования системы все в большей степени осознается обществом, профессиональным сообществом, органами государственного управления всех уровней. Это проявляется в нарастающем потоке дискуссий в прессе и на профессиональных семинарах, в активизации разработки и реализации различных региональных программ, наконец, в инициированном Министерством образования создании пакета концептуальных документов: доктрины образования, федеральной программы развития образования, концепции перехода на 12-летнее обучение. И хотя указанные документы были одобрены на Всероссийском совещании работников образования в январе 2000 г., представляется, что черта в дискуссии не подведена. Разработанные концептуальные документы с необходимостью носят рамочный характер, и от того, как будут реализованы заложенные в них общие идеи в конкретных законодательных и нормативных актах, управленческих решениях, организационно-финансовых механизмах и программах, во многом зависит и степень достижения поставленных целей, и фактические результаты будущих преобразований системы образования. Наступает этап конкретизации исходных позиций, задач и путей их решения. Сегодня новые идеи, подходы и предложения востребованы обществом.

Авторы надеются, что в сложившейся ситуации Белая книга сможет внести свой позитивный вклад в становящуюся все более интенсивной дискуссией по проблемам развития российского образования. Она будет способствовать расширению спектра обсуждаемых альтернатив образовательной политики и конкретных мер, выявлению новых решений некоторых из накопившихся проблем, позволит по новому оценить имеющиеся предложения, а также предпосылки, условия и последствия их реализации.

Белая книга была подготовлена в рамках проекта TACIS EDRUS 9608¹ «Управление образованием», финансируемого Европейским сообществом. Задача исследовательско-аналитической части заключалась в том, чтобы провести анализ изменений, произошедших в системе образования и в образовательной политике России и стран ЕС, учитывая то взаимное влияние, которой оказывают друг на друга образовательная система и экономическое развитие, и построить сценарии, которые могли бы облегчить процесс принятия решения в области определения образовательной политики, институционального строительства и реформирования системы.

Поэтому:

1. Авторы стремились уйти от сложившегося подхода к исследованию образования, который ограничивается (i) кратким обзором ситуации, сложившейся на данный момент, (ii) определением отклонения этой ситуации от нормативной модели, как правило, заимствованной из зарубежного опыта, (iii) рекомендациями о том,

¹ Проект TACIS EDRUS 9608 «Управление образованием» выполнялся консорциумом, объединявшим консалтинговую фирму ABU-Consult (Германия) и научно-исследовательскую лабораторию CERED (Университет Париж X-Нантер, Франция). Проект реализовывался по двум направлениям: консалтинг и переподготовка (ABU-Consult) и исследовательско-аналитическая работа (CERED). Белая книга является результатом деятельности, развёрнутой в рамках исследовательско-аналитической компоненты проекта.

как перейти от нынешней ситуации к оптимальной модели. Образовательные системы являются составной частью общества, которое они воспроизводят посредством социализации молодого поколения. Они не могут быть изменены волевым решением, не принимающим во внимание их прошлое. Поэтому при разработке Белой книги авторы поставили себе задачу рассмотреть систему образования *в динамике* с целью (i) выявить основные тенденции ее развития, проявившиеся в последние годы, (ii) изучить экономические, социальные, политические и демографические факторы, их определившие. Такой подход особенно актуален для России, где в последнее десятилетие образовательная система претерпела значительные изменения в условиях нестабильности и противоречивости законодательства.

2. В основу Белой книги положен *системный подход*. Различные компоненты образовательной системы (финансирование, принятие решения, содержание программ, контроль и т.п.) опасно анализировать изолированно, а имеющиеся в рамках этих компонентов проблемы - как самостоятельные. Например, (i) содержание образования и его качество зависят от того, кто оплачивает, кто решает и кто контролирует систему, которая в течение многих лет была полем действия множества различных агентов; (ii) изменения в процедуре финансирования имеют глубокое влияние на управление образовательными учреждениями и, следовательно, на то, кто получает образование, какого качества и в каком объеме. Таким образом, направления образовательной политики и рекомендации должны основываться на комплексном анализе условий их реализации, их потенциальных последствий, возможности их реального осуществления.

3. Используемый подход является *полидисциплинарным и сравнительным*. Образовательная политика нуждается в рассмотрении под углом зрения всех социальных наук и может много выиграть от сравнения с опытом других стран. Поэтому к работе над Белой книгой были привлечены:

> Группа российских экспертов, рекомендованных заместителем министра образования, являющегося координатором проекта.

> Группа западноевропейских экспертов, ядро которой составили французские специалисты в сотрудничестве с экспертами из Великобритании и Испании. Последние две страны были выбраны, учитывая тот интерес, который представлял для России их опыт в области (i) передачи полномочий на уровень учебного заведения согласно британской модели квазирынка, (ii) региональной административной децентрализации образовательной системы, имевшей место в Испании при переходе от диктатуры к демократии.

> Четыре региональные группы российских экспертов (Санкт-Петербург, Казань, Екатеринбург, Томск), которые в течение всего 1999 года, в тесном сотрудничестве с западноевропейскими экспертами, вели эмпирические исследования образовательных учреждений всех уровней, встречались с представителями местных органов управления образованием, работодателями и ассоциациями.

Эксперты, работавшие над Белой книгой, являются специалистами в различных областях, связанных с образовательной политикой: политические науки, социология, экономика, психология, педагогика и т.д.

Белая книга состоит из двух частей.

В первую часть входят основной доклад и соответствующие статистические данные.

Во второй части приведены региональные обзоры и два доклада по международному опыту.

Основной доклад состоит из трех глав, тематика и содержание которых вытекают из вышезаявленных целей.

В первой главе авторы поставили себе задачу описать состояние системы советского образования на пороге перемен (к концу 80-х годов) как «исходной точки» для ее последующего движения. Данная работа не является историческим анализом или документом, представляющим интерес только как справочный материал для исследователей и политиков. Авторы стремились выделить и проанализировать как внешние по отношению к системе, так и внутренние, чисто образовательные, значимые проблемы, которые вызвали объективно необходимые, крупномасштабные преобразования, начатые еще в советский период. Именно поэтому эксперты сосредоточились лишь на тех факторах, которые сущностно определяли соответствие структуры, содержания, механизмов управления и финансирования различных ступеней образования запросу государства и общества.

Вторая глава посвящена анализу процессов трансформации системы образования за последние 10 лет, изменению требований, предъявляемых к ней, условий ее функционирования и степени адаптации к внешней среде. Количественная и структурная модернизация системы образования, эволюция механизмов ее управления рассматривались, прежде всего, как реакция на новые вызовы, возникшие в результате принципиального изменения социально-экономических условий и связанной с ними трансформации запросов личности, общества, рынков труда и государства. При этом все эксперты сошлись во мнении, что рассматривать изменения в системе образования страны можно только комплексно, увязывая в единое целое внешние (политические, экономические и социальные) по отношению к системе и внутренние чисто образовательные факторы.

В третьей главе анализируются перспективы развития российской системы образования. Собранная в ходе работы над проектом информация позволила сформулировать гипотезы о дальнейшей динамике экономических, социальных, политических, демографических факторов и их влиянии на образовательные структуры. Ввиду неопределённости будущего России, гипотезы представлены в виде альтернативных сценариев развития. Заданные таким образом аналитические рамки послужили основой для рассмотрения вариантов образовательной политики и их последствий. Поскольку не существует «единственно верного пути», авторы предлагают для широкой дискуссии образовательного сообщества альтернативные варианты образовательной политики. В последней части главы выдвигаются предложения по реструктурированию системы образования как комплекс мер по обновлению содержания, совершенствованию финансового механизма, организационной структуры. При этом авторы не стремились прийти к консенсусу по каждому из предложений касались ли они системы управления качеством или механизма финансирования, носили они средне- или долгосрочный характер. Они лишь стремились не потерять ни одной здравой мысли, гипотезы, факта, которые, возможно, станут значимыми в разворачивающейся сегодня общероссийской дискуссии о соответствии содержания образования, его финансирования, системы управления динамике изменений, происходящих в обществе.

Авторы отдают себе отчет в том, что за рамками Книги остались такие важные элементы системы образования, как дошкольное и коррекционное образование, интернаты и система переподготовки кадров, сеть учреждений для обучения детей с ограниченными возможностями, национальные школы и др. Это вызвано ограниченным временем на подготовку Книги и стремлением авторов сосредоточиться на анализе внешних по отношению к системе, и внутренних, чисто образовательных, факторов, которые определяют изменения в системе образования и возможные перспективы ее будущего развития в целом.