

4 **Модель реформы образовательной системы Беларуси**

Светлана Крупник, Владимир Мацкевич

Цели и задачи реформы

Осуществление национально ориентированной образовательной политики, которая провозглашает ценности независимости страны, исторического и культурного наследия, возможность и необходимость достижения высоких социальных стандартов, способно консолидировать и вдохновить белорусов на построение эффективного общества.

Еще Дж. Дьюи отмечал, что важнейшими целями образования являются: а) формирование социальной эффективности личности и б) приобщение ее к культуре. Вызовы современного постиндустриального и информационного общества, казалось бы, требуют однозначного приоритета первой из названных целей. Но поскольку специфика белорусской ситуации обусловлена особой остротой проблемы национально-культурной самоидентификации (ср.: Концепция 1993; Гусаковский 1994), то вторая цель должна рассматриваться как равнозначная первой.

Одной из задач реформирования белорусской образовательной системы должно стать мировоззренческо-информационное обеспечение формирования белорусской культурно-национальной идентичности, воспитание самосознания нации как основы социального действия.

Основные параметры реформирования образования

Они вытекают как из специфики белорусской ситуации, так и необходимости принятия международных стандартов в сфере образования и, естественно, следования им.

Выполнение международных обязательств в области образования

Это значит, что белорусское образование должно прежде всего рассматриваться в европейском контексте и базироваться на принципах и требованиях, сформулированных в ряде международных документов. Вот только некоторые из них:

- Лиссабонская конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе;
- Болонская декларация 1999 г., Magna Charta Universitatum 1988 г.;
- Программы (или их национальные аналоги): COMET (взаимодействие высшего образования и промышленности), ERASMUS (разработка согласованных программ и планов для вузов), LINGUA (массовое практическое овладение европейскими языками через стажировки и практику студентов и преподавателей в соответствующих странах), TEMPUS (структурные проблемы университетов), SOKRATES (проблемы воспитания), LEONARDO (проблемы подготовки);
- Рекомендации международных конференций: Гамбург 1997 г. (Образование взрослых), Дакар 2000 г. (Образование для всех);
- Стандарты ISO 9000:2000;
- Система кредитов по аналогии с ECTS (European community course credit transfer system) и совместимая с ней.

Эти документы относятся прежде всего к системе высшего образования в Европейском регионе, но приведение этой системы в соответствие с требованиями, которые содержатся в перечисленных документах, выступает кри-

териями оценки нижних уровней образования (среднего и далее), а также ориентировочным пунктом для реформирования всех остальных уровней образования.

Национально-культурные характеристики

Все образование в стране должно быть белорусским. Этот тезис не следует понимать в автаркическом смысле. Речь идет не о самоизоляции и провинциальности, а о согласованности целей и результатов образования с процессом и задачами укрепления суверенитета Беларуси, становления ее как нового самостоятельного европейского государства. Образование и воспитание должны быть патриотичными, способствовать сохранению традиций и исторического наследия белорусского народа, культурного своеобразия, соответствовать национальным интересам, укреплять национальную идентичность личности, способствовать гомогенизации нации в рамках устойчивого развития гражданского общества.

Социально-политические характеристики

Вряд ли система образования должна быть лидером демократизации в обществе, но отставание в демократизации образования ведет к тому, что и в остальных сферах общественной жизни консервируются недемократические формы отношений.

Освобождение от тоталитарного наследия – процесс длительный и болезненный. Более чем десятилетний исторический опыт (как в Беларуси, так и в странах со схожей исторической судьбой) показывает, что наивно ждать немедленных успехов на пути к построению гражданского общества, к демократии и правовому государству. Важны не кратковременные успехи на этом пути, которые могут сменяться периодами реставрации авторитарных и тоталитарных отношений. Важен неуклонный прогресс в этом отношении. Лучше медленная, но устойчивая демократизация, чем маятникообразные движения от тоталитаризма к демократии и обратно.

От системы образования можно по меньшей мере ждать того, чтобы поколения выпускников школ всех уровней пополняли не консервативно настроенные слои населения, не апатичных патерналистски настроенных потребителей, а ряды активных самостоятельных граждан, которые сами несут ответственность за свою жизнь и самостоятельно решают (умеют решать) свои проблемы. Поэтому белорусское образование должно быть общедоступным. Профессиональная подготовка должна соответствовать потребностям рынка труда. Выпускники школ всех уровней должны иметь высокую вероятность найти работу (иметь соответствующую подготовку и квалификацию) или продолжить образование (иметь для этого достаточные знания и быть компетентными).

Социальные вопросы образования должны стать предметом интереса политических партий и политических институтов. Программы политических партий и предвыборные программы отдельных политиков должны больше внимания уделять проблемам образования, только тогда само образование может стать объектом заботы широких слоев общества. И тогда действия центральной и местных властей в сфере образования будут контролироваться гражданским обществом, а вопросы образования будут решаться в интересах граждан Беларуси как на национальном уровне, так и в отдельных регионах.

Экономические характеристики

Образование может быть бесплатным в школах всех уровней, но это вовсе не означает того, что оно ничего не стоит. Способы финансирования образования должны быть современными и разумными. Стоимость системы образования должна быть посильной для национального и местных бюджетов.

Платные образовательные услуги должны быть по карману семьям со средними доходами. Доля бюджетных средств на образование, полагающихся гражданину Беларуси, должна выделяться каждому на равных условиях независимо от формы собственности учебного заведения, в котором этот гражданин желает обучаться. Механизмы, которые это обеспечивают, должны быть известны и разнообразны.

Затраты государства должны быть экономически целесообразны. Это значит, что затраченные деньги должны окупаться. Не только через рост ВВП, но и через сокращение издержек на ликвидацию безработицы, бедности, детской и молодежной преступности, социальной незащищенности, неконтролируемой миграции и т. д.

Затраты каждого человека на образование должны быть также экономически целесообразны. В общем виде это значит, что длительность обучения должна быть прямо пропорционально связана с достигаемым выпускником социальным статусом. Т. е. каждый дополнительный год, потраченный на обучение, должен давать учащемуся те или иные экономические преимущества: повышение стоимости его труда и квалификации, повышение конкурентоспособности на рынке труда, повышение социальной мобильности и пр.

Управление системой образования

Управление вообще и управление образованием в частности всегда полиструктурное. Реформа систем управления образованием предполагает выполнение ряда *принципов*.

- демократизм, что предполагает организацию такой формы управления, при которой достигается максимальная возможность нахождения компромиссов между меньшинством и большинством, а также между различными меньшинствами. Принцип демократизма соответствует концепции открытого общества. Применительно к системе образования этот принцип может быть реализован, когда правовые, концептуальные и проектные нормы развития образовательной деятельности отражают не только интересы государства, но и всех субъектов, заинтересованных в развитии образования;
- государственно-общественный или общественно-государственный характер управления, что предусматривает не столько первенство одного из фокусов, сколько их разумное распределение в решении проблем образования.

В статье 44 Закона об образовании 2002 г. декларируется государственно-общественный принцип управления в сфере образования. Однако фактически этот принцип отменяется.

Реформа системы образования должна начинаться с создания механизма государственно-общественного управления через отмену существующих законодательных противоречий. Как это ни парадоксально, но инициатором создания такого механизма может стать само государство, которое становится заинтересованным в становлении и формировании общественного фокуса управления. Возможен вариант, когда инициатором этого процесса выступают органы общественности. Это могут быть профсоюзы, ассоциации, различные фонды, организации и прочие объединения, представляющие интересы субъектов образования и общества. Они могут выступать в роли заказчика различного рода экспертиз, разработки правового обеспечения и должны обладать правом законодательной инициативы. Реализацию такого государственно-общественного механизма можно начинать с проведения общенациональной государственно-общественной экспертизы, констатирующей состояние качества образованности, подготовленности и грамотности выпускников учебных заведений Беларуси, качества самого технологического процесса образования, а также гуманитарных и нравственных аспектов образования. Результатом процесса взаимодействия государства и общественности должны стать меморандум и доктрина развития образования в Беларуси, принятые на период реформы.

Новая система управления образованием будет решать ряд сложнейших задач, свойственных переходному периоду:

- принятие основных рамочных законов и норм, необходимых для реформирования;
- перевод системы образования на принципиально новое содержание и новые технологии; формирование новых структур и типологии учебных заведений;
- создание механизма управления качеством образования;
- ресурсное обеспечение системы образования в условиях перехода от тотальной государственной системы к рынку образовательных услуг.

В периоды реформирования образования система управления значительно усложняется: должны существовать постоянные органы управления, которые руководят процессом функционирования образования, однако должны создаваться новые временные структуры управления, которые руководят и отвечают непосредственно за реформу образования или процесс развития образования с постепенной передачей своих полномочий и функций постоянно действующим органам управления. То есть технология управления образованием в период реформ не структурно-вертикальная, а инфраструктурная и горизонтальная.

Одним из важных элементов инфраструктуры системы управления образованием является система авторитетных экспертных мнений. Авторитетные люди (философы, методологи, специалисты по отдельным аспектам образования), которые владеют особого рода современным гуманитарным знанием, как делать реформы образования, что такое современное образование, оказывают особого рода услуги структурам управления образованием — консультируют, анализируют, проектируют, программируют, осуществляют экспертизу, участвуют в публичных мероприятиях и т. д. В период реформ не является обязательным включение этих людей в должностные структуры министерств и ведомств, однако необходимо наделить их определенными полномочиями, в том числе и формировать заказы на работы.

Целесообразно четко разделить функции и полномочия субъектов управления образованием, а именно: кто является заказчиком на реформу образования, кто является ее исполнителем, кто отвечает за процессы реформирования. *Заказчиком* на реформу образования должно выступать государство в лице президента, парламента или Кабинета министров. Разворачивание содержания работ по реформированию, их конкретизация могут быть сделаны только *генеральным исполнителем реформы* образования. Генеральным исполнителем может быть одна или несколько организаций, созданных специально под задачу проектирования, программирования и реализации реформы образования. Формирование такой организации (или организаций) находится в компетенции парламента. В настоящий момент мы можем описать только позиционную структуру генерального исполнителя:

- Оргкомитет в составе председателя комиссии парламента по образованию, министра образования, президента Академии наук, автора концепции реформы образования (или собственника know how).
- Группа по подготовке декларации и меморандума реформы из представителей госаппарата и общественных организаций и структур.
- Межпрофессиональный коллектив разработчиков концепции реформы, бизнес-плана (бюджета и сметы) и нового закона об образовании.
- Группа оргпроектирования и системного программирования реформы.
- Группа стандартизации, метрологии и квалиметрии.
- Временный учебный центр, обеспечивающий обучение, подготовку и проведение квалификации в процессе реформ, а также консультирование научно-исследовательских педагогических учреждений, институтов повышения квалификации и усовершенствования учителей, педагогических вузов.

Все эти коллективы и группы осуществляют работу по собственным программам и планам, но в самом тесном взаимодействии друг с другом на всех этапах подготовки и осуществления реформы, которое обеспечивается оргкомитетом.

После формирования оргкомитета и принятия декларации и меморандума реформы, а также первой обобщенной версии концепции необходим подготовительный период продолжительностью в один год. Общее число работников и специалистов, занятых в подготовительном периоде, составит около тысячи человек. Кроме собственно разработки проекта и программы реформы и всех перечисленных документов подготовительный период предполагает комплекс организационных действий, консультаций и согласований, разъяснение целей и задач, смысла и содержания самой реформы и подготовительного этапа (семинары, рабочие совещания, инструктивные письма, методические пособия и указания), а также лоббирование, согласование и утверждение во всех инстанциях. Координация и управление столь сложным комплексом работ возможны только при высокой степени централизации на самом высоком уровне. Возможно, что для координации всей этой работы должна быть утверждена специальная должность в ранге временного члена правительства (например министра без портфеля по делам реформы образования) с полномочиями на два–три года.

Одновременно с созданием органов временного управления реформой образования осуществляется реорганизация постоянных органов управления образованием. На базе существующего Министерства образования создается министерство образования и науки, которое реализует стандартизацию и лицензирование учреждений образования. Работники старого Министерства образования проходят процедуру нострификации и аттестации. С нового Министерства образования снимается функция жесткого администрирования и контроля всех ступеней образования и всех сфер деятельности образования. Министерство образования отвечает в первую очередь за выполнение стандартов образования, зафиксированных в Законе об образовании и других нормативных документах, а также за формирование механизмов и процедур исполнения закона. В полном подчинении Министерства образования остаются школы и учреждения образования, обеспечивающие обязательный уровень образования, гарантированный Конституцией. Учреждения образования, осуществляющие профессиональную подготовку (СПТУ, ссузы, вузы), научные и исследовательские институты обеспечиваются академическими свободами и осуществляют свою деятельность в условиях рынка образовательных услуг. Государство в лице Министерства образования также является участником рынка образовательных услуг, может размещать заказы, учреждать свои учебные заведения и т. д., но руководствуется правилами и нормативами рыночной деятельности. Навязывать же волю и условия развития для других учебных заведений министерство не имеет права. Определенные полномочия и свободы в управлении образованием получают региональные (местные) органы управления. Они имеют право учреждать свои региональные профессиональные учебные заведения, осуществлять их финансирование и формировать программы их развития.

Так называемое государственное «среднее» звено управления образованием (районо, облоно, гороно) полностью или частично ликвидируется, то есть с них снимается контрольная и идеологическая функция. Вместо них создаются региональные инспектораты, которые реализуют административные, консультационные, информационные и аудиторские функции. Реорганизация регио-

нальных органов управления образованием идет параллельно и согласованно с территориально-административной реформой в Беларуси.

Прекращается вмешательство и ограничения деятельности для негосударственных учреждений образования и образовательной инфраструктуры, законодательно гарантируется развитие различных секторов образования: конфессионального, гражданского, бизнес-образования, образования взрослых, образования через всю жизнь и т. д.

Министерство образования в процессе стандартизации устанавливает основные принципы *типологии учебных заведений*, имеющей статус образовательного стандарта, на основании которого производится номинация, переименование и лицензирование учебных заведений. Научные основания такой типологии на сегодняшний день в Беларуси сформированы группой В. Мацкевича на базе различения процессов подготовки и образования, обучения и воспитания, обеспечения грамотности. Это дает возможность различать типы учебных заведений по всем ступеням системы непрерывного образования: институты от университетов, колледжи от техникумов, общеобразовательные школы от гимназий и лицеев. А также позволяет вводить базовые рамки и критерии проектирования содержания образования в тех или иных учебных заведениях, формировать типологические единицы образовательных программ. В условиях рынка образовательных услуг основной принцип создания учебных заведений, которым должна руководствоваться система управления, — принцип множественности и разнообразия образовательных услуг.

В процессе реформирования особый статус и функциональное место приобретают научные институты и педагогические университеты. Педагогическая наука также должна реформироваться, как и вся система образования. Поэтому в периоды реформирования должна изменяться тематика научных исследований.

Одним из основных элементов управленческой инфраструктуры становится подготовка и переподготовка менеджеров образования в соответствии с новыми принципами управления. Новые менеджеры образования должны составить кадровый резерв для смены старых управленческих кадров. Площадками для такого рода подготовки и переподготовки могут стать Академия

последипломного образования, БГУ, институты повышения квалификации и педагогические университеты, негосударственные вузы, которые тесно взаимодействуют с временными и постоянными органами управления образованием, а также с ведущими белорусскими экспертами. На сегодняшний день в Беларуси уже существуют образовательные программы по подготовке менеджеров образования — в Республиканском институте профессионального образования, Академии последипломного образования, Педагогическом университете. Они различаются по замыслу и технологиям, однако уже сейчас позволяют создавать кадровый резерв и определенного рода «новое» управленческое мышление.

Для реализации принципа рыночности в образовании должна измениться схема финансирования образования. Рыночная схема противоречит жестким распределительным схемам командно-административного управления. Поэтому изменяется схема госбюджетного финансирования. В национальном бюджете закладываются и различаются статьи на функционирование системы образования и на реформу. Часть бюджета на функционирование идет на декларированные статьи. Другая часть реализуется по ваучерной схеме финансирования, когда бюджет распределяется не на учреждения, а на учащихся. Каждый учащийся получает свою квоту (ваучер), который может разместить в то или иное учебное заведение. Таким образом, закладывается несколько источников финансирования учебных заведений: непосредственно из госбюджета и от учащихся. Также вводится кредитная система финансирования. Кредит могут получать как сами студенты или их родители, так и учебные заведения. Региональные бюджеты приобретают относительную самостоятельность, поэтому их средства могут использоваться в том числе и в соответствии с региональным законодательством.

Содержание образования

Рамки принятого в Европе содержания образования в самом общем виде обозначены в Болонской декларации. При этом каждая национальная система образования сохраняет свое своеобразие. Ориентируясь на европейские

образцы для белорусского образования, необходимо будет решить ряд проблем, доставшихся по наследству от советского образования.

Реформа содержания образования состоит в смене *знаниевой парадигмы образования на деятельностьную и мыследеятельностную*. В наследство от советской педагогики белорусским педагогам досталось утверждение, что знание научает мышлению, что научить деятельности можно только через знание. Приоритет знаниевой парадигмы, наложенный на весьма отлаженную классно-урочную систему и предметную структуру учебных планов и программ, позволял очень долгое время воспитывать так называемого «молодого строителя коммунизма», за которого подумает партия и правительство, и который должен очень четко исполнять волю большинства. В результате к началу 90-х гг. белорусы в массе своей оказались не в состоянии осуществлять перемены и обустроить собственную жизнь в новых условиях. Белорусы много знают, но не могут самостоятельно принимать решения, не могут правильно и цивилизованно общаться, не говоря про то, что целые пласты мировой культуры длительное время были для них просто закрыты и неизвестны.

Знаниевая парадигма образования сформировала особого рода педагогическое мышление, основанное на представлениях советской педагогики, которая не различала множество целей и процессов, происходящих в образовании. Обучение, воспитание, образование, подготовка, грамотность для белорусских педагогов звучат как синонимы, содержание образования означает просто номинацию учебного материала в учебных программах и учебниках, деятельность сводится к навыкам, технологии образования сведены к методикам обучения, а качество образования – к качеству знаний, то есть уровню обученности. Такие суженные представления об образовании и содержании образования не позволяют системно доводить реформу образования непосредственно до учебных заведений, до конкретного ученика, не позволяют перестраивать образовательные программы, проектировать новые технологии образования.

Поэтому первым шагом в реформе содержания образования должен стать процесс тотального переобучения и переподготовки управленцев и педагогов. Этот процесс можно иначе назвать как процесс «разоформления мифов и пе-

дагогического просвещения». Предварительно необходимо наполнить новым содержанием саму педагогику и весь комплекс гуманитарных дисциплин, сопровождающих педагогику: философию, методологию, психологию. Необходимо в содержание педагогического образования включить дисциплины общегуманитарного характера: эпистемологию, герменевтику, логику, социологию, семантику, семиотику, риторику и т. д., то есть необходимо первоначально изменить само содержание педагогического образования, и только затем изменять содержание в учебных заведениях.

Смена знаниевой парадигмы на деятельностьную означает, что основной целью образования становится научение не столько знанию, сколько способам деятельности и мышления. Как только происходит такая переориентация основных целей образования, мы сталкиваемся с серией технологических проблем в образовании:

- Существующая классно-урочная система, распространенная не только в школах, но и в учебных заведениях профессионального образования, вплоть до вузов, становится тормозом в достижении деятельностных целей. Отсюда основная задача реформирования образования — изменение технологий образования, проектирование новых технологий, адекватных поставленной задаче.
- Предметная и предметно-тематическая структура учебных и учебно-тематических программ также не позволяет качественно осуществлять трансляцию деятельностного содержания образования. Особенно остро эта проблематика начинает проявляться в условиях многоязычия, поликультурности, научной многоподходности. В силу этого уже сейчас отрабатываются версии разного рода интегрированных предметов, метапредметов, модулей и т. д.

Вопрос можно рассматривать глубже: как все это предметное многообразие объединить в систему и обеспечить целостность учебного процесса? С методологической точки зрения ответ достаточно прост: содержание и структура учебных планов зависит от учебных целей и задач (рамок деятельности). В соответствии с поставленными конкретными целями отрабатывается технология образования с соответствующим содержанием образования и фор-

мой его упаковки. А в соответствии с поставленными целями осуществляется оценка качества и результатов образования.

В Беларуси должно быть множество образовательных услуг. Нельзя все образовательные задачи решить в одном учебно-воспитательном процессе, поэтому множественность задач достигается через множественность образовательных услуг, их комбинаций и комплексов (технология «супермаркета»), а студентам, учащимся, их родителям предоставляется право самим выбирать услуги и строить свои личные образовательные траектории.

Итак, реформа содержания образования в Беларуси должна включать следующие этапы:

- пересмотр содержания и технологий педагогического образования, подготовки и переподготовки кадров, подготовки специалистов высшей категории (аспирантура, магистратура, менеджмент). Как один из вариантов институционального изменения педагогического образования может быть предложен вариант закрытия педагогических университетов и постепенный перенос педагогического образования в университеты;
- реформа научных, методических и учебно-методических служб в системе образования, их переориентация от знаниевой парадигмы на деятельностьную;
- формирование стандартов, учебников и учебно-методических комплексов нового поколения;
- научная разработка критериев нового содержания образования и формирование служб экспертизы, лицензирования, инспекции, аккредитации, системы мониторинга качества образования;
- постепенное формирование рынка образовательных услуг при соблюдении разрешительного, а не запретительного принципа.

Педагогическая наука

Проблемы белорусского образования должны решаться белорусскими учеными. Учебники белорусских школ должны писаться белорусскими авторами. Проблемы реформирования и развития системы образования

должны быть темами исследования в национальных научных институтах. Результаты этих исследований должны попадать в содержание обучения в университетах и педагогических вузах. Сегодня тематика научных исследований белорусских ученых ограничивается проблемами урока, отдельных учебных курсов или отдельной школы. Проблемы управления образованием на национальном и даже региональном уровнях остаются вне интереса белорусской науки, так же как и наиболее острые проблемы реформы образования. Сегодня содержание педагогической науки очень сужено. Оно сводится к дидактике, школоведению и психологии. Во многом непроработанными остаются правовые, социологические, маркетинговые, управленческие, культурологические, антропологические и другие проблемы системы образования.

Между научными и учебными институтами должен быть обеспечен интенсивный обмен кадрами, идеями, методами и знаниями. Нужно повысить социальную, профессиональную и географическую мобильность профессорско-преподавательских и научных кадров. Белорусские ученые и преподаватели должны иметь возможность работать, практиковаться и стажироваться в Европе, перемещаться в пределах страны, работая в разных университетах и научных центрах.

Только через интенсивную и динамичную науку в стране мы можем сохранять высокий уровень обучения в высшей, профессиональной и средней школе.

Гуманистические аспекты (семейные ценности, интересы личности, права ребенка)

На протяжении 20 лет, начиная с последней реформы образования в СССР, о гуманизме, интересах ребенка и т. д. говорилось очень много, но практически ничего из задуманного не было реализовано. Интересы личности и права ребенка могут быть соблюдаемы в полной мере только в демократической системе, при нормальном функционировании всех ее звеньев, с современным содержанием образования. Причем соблюдение интересов личности и прав

ребенка возможно только тогда, когда сама личность и представители ребенка (в первую очередь родители) могут влиять на принятие решений в управлении образованием. Для достижения этого и должна проводиться реформа образования.

Пути осуществления реформы образования

Приоритеты реформирования

Вопреки распространенному мнению, образование на самом деле не связано с другими сферами общественной жизни простыми причинно-следственными зависимостями. Декларирование существования таких простых причинно-следственных зависимостей часто выступает идеологическим обоснованием реформ образования или наоборот отсутствия реформ. Чаще всего высказываются две версии: прямая и обратная.

- 1) Хорошее образование в стране является причиной экономического развития.
- 2) Хорошее экономическое состояние является причиной того, что общество может позволить себе хорошую систему образования.

Те, кто придерживается первой версии зависимости между экономическим развитием и развитием образования, настаивают на проведении немедленных реформ именно в образовании, не принимая во внимание экономические проблемы.

Вторые предлагают отложить реформу образования «до лучших времен», продолжают настаивать на принципе «остаточного финансирования», т. е. на образование тратится только то, что остается от других расходов бюджета.

Как показывает мировой опыт, в богатых странах, как правило, образование лучше, чем в бедных. Но тот же опыт свидетельствует и о том, что в некоторых богатых странах встречается архаичное и очень плохое образование, а в некоторых бедных странах существует очень хорошее образование, но оно не

является причиной их экономического, культурного развития, впрочем, как не является и причиной прогресса в политике и общественной жизни. Поэтому правильнее связывать развитие сферы образования с другими сферами общественной жизни синергетическими, а не простыми причинно-следственными зависимостями. Т. е. развитие каждой отдельной сферы влияет на развитие всех других сфер и на себе испытывает влияние всех других.

Исходя из такого представления нельзя настаивать на безусловной приоритетности какой-либо одной реформы. Реформы в экономике, политике, армии, образовании и т. д. должны проводиться комплексно. Успех каждой из реформ в отдельности определяется успешностью всех остальных. Это не исключает того, что какие-то отдельные реформы могут быть более продуманы, чем другие, осуществляться проще, сопротивление им может быть меньше, тогда как другие реформы удаются хуже. Рано или поздно такая рассинхронизация приведет к проблемам даже в тех сферах, где реформы успешно осуществляются.

Бедные страны ничего не выигрывают от того, что тратят значительные ресурсы на создание хорошей системы образования, так как страдают от «утечки мозгов». Богатые же страны с недостатками в образовании легко покупают себе специалистов нужной квалификации или позволяют своим гражданам пользоваться услугами образования в других странах. Это особенно характерно в условиях глобализации всех областей жизни и деятельности в современном мире.

Идеальная модель реформы образования в каждой отдельной стране предусматривает прежде всего достижение общественного согласия в отношении целей и принципов национального образования. Идеальная модель — это не какой-то рецепт для любой страны и любой ситуации, а компромисс, достигнутый в определении приоритетов национального развития в целом. Поэтому концепция реформы образования должна содержать в себе часть, которую можно трактовать как стратегию достижения такого компромисса.

Стратегия достижения общественного согласия и компромисса относительно развития национальной системы образования предполагает как минимум три блока, три типа механизмов развития:

Демократические механизмы. Широкое общественное обсуждение, правовое регулирование принятия решений на общенациональном и местном уровнях,

равноправие всех граждан в получении образования, критика и общественный контроль в сфере образования, политическая значимость проблем образования.

Рыночные механизмы. Это баланс спроса и предложения на образовательные услуги, экономическая рациональность затрат на образование (как общественных бюджетных расходов, так и личных затрат каждого учащегося). Человек должен понимать целесообразность получения образования: чем дольше учишься, тем больше сможешь потом зарабатывать, но не наоборот. Это также конкурентоспособность национального образования на мировом рынке квалификаций и образовательных услуг.

Профессиональные механизмы. Состояние педагогической науки, квалификация и компетентность учителей и менеджеров системы образования, компетентность политиков в области проблем образования, соответствие национальных стандартов образования мировым или европейским.

Проблемы и неотложные задачи

Одновременное действие трех названных механизмов наталкивается на ряд противоречий. Так, рыночные механизмы часто связаны с так называемыми непопулярными методами. Это значит, что они встречают сопротивление со стороны консервативного большинства, что затрудняет работу демократических механизмов. Введение демократических механизмов встречает сопротивление со стороны профессионального сообщества, так как любое реформирование связано с изменением структуры квалификации и компетентности. Значительная часть профессионального сообщества в одночасье может стать некомпетентным и функционально безграмотным при изменении условий деятельности, но продолжает участвовать в процессе выработки и принятия решений.

Все это приводит к парадоксальному состоянию. Хотя большинство профессионального сообщества и общества в целом и признают необходимость реформ, однако это самое большинство может не только не разделять реформаторских ценностей и идей, но и зачастую придерживаться прямо противоположных взглядов на реформу, не разделять тех принципов, которые закладываются в реформу самими реформаторами.

Перечислим еще раз четыре варианта концепции реформы образования, о которых уже говорилось выше:

1. Постановление Совета министров Республики Беларусь от 12 апреля 1999 г. № 500 «*Об основных направлениях развития национальной системы образования*» и официально объявленная реформа школьного образования.
2. «*Концепция образования и воспитания в Беларуси*», одобренная Советом министров Республики Беларусь 26 марта 1993 г., и «*Государственная комплексная программа развития образования и воспитания в Беларуси на период до 2000 года*», утвержденная Советом министров Республики Беларусь 15 ноября 1993 г. (Владимир Пархоменко и др.), которая ее дополняет.
3. «*Теоретические основания концепции национальной школы Республики Беларусь*» и «*Концепция национальной школы Беларуси*» 1993 г. (Михаил Гусаковский и др.).
4. «*Оргпроект реформы образования Республики Беларусь*» и «*Концепция обновления гуманитарного образования*», его дополняющая, а также ряд приложений к оргпроекту: «*Концепция реформы профессионального образования*», «*Возможный сценарий ликвидации функциональной безграмотности при изменении внешних политических и экономических факторов*» и пр. (Владимир Мацкевич и др.) 1996 г.

Проблема заключается не только в том, что три последние концепции мало известны широкой публике и профессиональному сообществу, но и в том, что все перечисленные подходы существенно различаются по механизмам реализации, по философско-теоретическим основаниям, по целям, ценностям и принципам.

Каждая из названных концепций имеет своих сторонников и противников, за каждой из них стоит (или может стоять) некоторая группа интересов. Поэтому ни одна не может быть положена в основание реформирования образования непосредственно. Требуется общественное обсуждение, критика, экспертиза, согласование и доведение до полноты. В итоге должно получиться несколько документов, фиксирующих блок целей реформы образования.

Таблица 1

Принципы реформирования	Официальная реформа	Концепция образования и воспитания в Беларуси	Концепция национальной школы Беларуси	Концепция обновления гуманитарного образования
Демократизация	Отрицается	Предусматривается с ограничениями	Предусматривается	
Децентрализация системы управления образованием	Предусматривается обратное, усиление централизации	Не акцентируется		Предусматривается
Академическая автономия и свободы	В ограниченных формах	Предусматривается		
Деполитизация	Декларируется, но не выполняется	Предусматривается	Не акцентируется	
Секуляризация	Декларируется, но реально делается иное	Не акцентируется		Предусматривается
Белоруссизация (формирование белорусской культурной идентичности)	Нет	Умеренная	Активная	
Диверсификация содержания образования (альтернативность учебников и программ)	Ограниченная	Предусматривается		
Конкуренция образовательных услуг и продуктов	Нет		Предусматривается	
Системность (Требуется экспертиза)	Представления о системности различаются, каждая из концепций разработана в своем подходе			
Открытость и совместимость образовательных программ всех уровней с европейскими стандартами	Декларируется. В ограниченных формах и в каждой из концепций по-разному			

Согласование целей

1. *Доктрина образования в РБ.* В этом документе постулируются ценности, рамки, основные принципы, идеалы и ориентация нового реформированного образования на те или иные европейские и мировые стандарты. При простоте и краткости такого документа будет очень трудно достичь согласия по всем этим позициям.
2. *Концепция реформы.* Во вводной части этого документа дается теоретическое обоснование нового содержания, структуры и организации реформированного образования, описываются элементы, связи и отношения в системе, базовые процессы и функции. Концепция реформы становится основой для педагогического образования и повышения квалификации на период реформ. Такая концепция может быть разработана на базе трех имеющихся на настоящий момент концепций, а именно, через взаимное дополнение теми разделами, которые отсутствуют в других концепциях, через согласование спорных моментов, через осовременивание утративших актуальность разделов и положений. Это не исключает и того, что в итоговую концепцию могут быть включены и другие наработки, которых не было в то время, когда названные концепции разрабатывались. Например, необходимо учесть достижения последних лет (идеологию образования через всю жизнь, концепцию устойчивого развития, опыт развития гражданского образования в Европе и т. д.).
3. *Меморандум реформы образования.* Этот документ составляется для того, чтобы реформированное образование и сама реформа отвечали требованиям и ожиданиям всех слоев населения страны и не ущемляли ничьи интересы. Он содержит в себе принципы, рамки и ограничения, за которые не должны выходить ни сама реформа, ни реформаторы, а также взаимные обязательства и ответственность всех участников реформирования образования. Это итоговый документ по достижению общественного согласия. Он неизбежно будет компромиссным. Без такого меморандума любая концепция и программа реформ будут за-

канчиваться тем же, чем заканчивались все предшествующие инициативы начиная с 1984 г., и не только в Беларуси, но и в других странах СНГ, — провалом. Кроме всего прочего в меморандуме должны оговариваться условия отставки министра образования и даже премьер-министра в случаях сворачивания, провала или потери управляемости реформы образования.

Среднесрочные приоритеты реформирования образования

После согласования целей углубляется и расширяется концепция реформы (1), разрабатываются государственные стандарты образования (2), в которых содержится детальная проработка характеристик, особенностей и качеств нового образования, а также составляется оргпроект (3) структуры функционирования и управления реформированным образованием.

(1) Теоретическое основание, философия национального образования, тезисы и положения концепции, сформулированные для всей системы в целом, прописываются применительно к:

- каждому уровню образования (от дошкольного до последипломного, для всех типов школ и вузов всех форм собственности);
- каждому из регионов страны;
- принципам написания учебников и подготовки учебных программ.

Это длительная и большая работа, она требует привлечения большого числа специалистов высокой квалификации, ученых и педагогов. Она может быть успешно выполнена только в том случае, если основные национальные институты (НИО, РИВШ, РИПО и АПО), педагогические университеты, региональные институты усовершенствования учителей, методические центры примут доктрину образования в Республике Беларусь, концепцию реформы и подпишут меморандум реформы образования. При этом все названные учреждения должны привести тематику научных исследований и плановых методических разработок в соответствие с этими документами. Разумеется,

что для этого потребуется повышение квалификации и ускоренная переподготовка специалистов, ученых, профессорско-преподавательского состава этих учреждений.

(2) Принятие стандартов образования может стать определенной гарантией необратимости реформы образования. Для этого разработка стандартов должна подчиняться основному принципу: государственные стандарты должны быть совместимыми с европейскими образовательными стандартами. Смысл стандартов не в том, что они лучше или хуже. Основная задача стандартизации – совместимость с другими системами. Сегодня в разработке стандартов образования в Беларуси, с одной стороны, очень много «самодеятельности», в результате чего получается нечто совершенно оригинальное и плохо совместимое с системами образования в Европе, с другой стороны, стандартизация по максимуму сохраняет советское содержание и принципы образования. Поэтому основной задачей разработки государственных стандартов образования в Беларуси должна стать адаптация и привязка европейских стандартов к национальным условиям и имеющимся в Беларуси ресурсам.

(3) Оргпроект строится на базе принятых к реализации в реформируемой области образования know how.

Программа перехода от существующей системы образования к новой системе образования (программа реформ)

Такая программа должна состоять из документов, которые прописывают и определяют:

1. Структуру временных органов управления на период реформирования. (См. в настоящем тексте раздел «Реформа управления образованием».)
2. Распределение функциональных обязанностей, прав и полномочий всех реализаторов и исполнителей реформирования.
3. План-карту работ по реформированию.
4. Сетевой график работ или календарный план.

5. Принципы, средства и механизмы контроля и оперативного управления ходом работ.

В основном это рабочие документы, которые позволяют сделать концепцию реалистичной и реализуемой. Причем разработка всех документов должна вестись под общественным контролем и согласовываться с Доктриной, Концепцией и Меморандумом. Важность этих документов определяется тем, что в короткие сроки необходимо будет организовать работу сотен и тысяч специалистов, которые привыкли работать по-старому.

В системе образования Беларуси традиционно слабая менеджерская подготовка специалистов. Практически на всех уровнях управления — от директоров учебных заведений до руководителей управлений и отделов Министерства образования. Особенно низка квалификация и компетентность менеджеров на среднем уровне (облоно, гороно, роно) и в научно-методических институтах и центрах, где специалисты не имеют целостного видения системы, не имеют доступа к информации, не привыкли анализировать ситуацию и принимать самостоятельные решения. Все это приводит к парадоксальным ситуациям. Характерным примером может выступать такой факт. С 1 сентября 2002 г. белорусские школы перешли с 5-балльной системы оценки на 10-балльную. Первые методические материалы по 10-балльной системе начали поступать в школы только через месяц после начала учебного года. Подготовленные в спешке, они были не понятны учителям и ученикам. Методисты также не были готовы к внедрению 10-балльной системы. В результате школу лихорадило более полугода. Были прецеденты, когда в отдельных школах приходилось аннулировать все оценки за полгода учебы. Распространенной стала практика, когда в школе вводятся новые предметы или новые программы по традиционным предметам, а учебники еще не изданы (иногда и не написаны), методические разработки отсутствуют, подготовленных учителей нет. При таком планировании и программировании работ по реформе может быть дискредитирована самая гениальная концепция. Поэтому в конце 2002 г. социологические опросы показывали, что около 80% населения негативно относится к проводимой реформе образования.

Сравнительные квалификационные требования

Необходимо разработать и ввести сравнительные квалификационные требования к реализаторам и исполнителям реформ, а также относительно всех работников реформированной системы образования.

Первый документ (для реализаторов и исполнителей реформ) должен содержать требование знать все концептуальные и программные документы реформы образования и действовать в соответствии с ними. Это относится в первую очередь к менеджерам, чиновникам и политикам (должностные лица на выборных должностях и министр образования).

Выше уже подчеркивалась низкая квалификация и компетентность менеджеров образования, в то время как подготовка и реализация реформы потребует привлечения тысяч специалистов. Найти несколько десятков участников ВНИКов, временных органов управления на период реформирования, можно будет достаточно легко, но заменить тысячи министерских работников, менеджеров всех уровней, методистов совершенно невозможно. Кадровая проблема будет серьезной угрозой реформе. Потребуется интенсивная ускоренная переподготовка персонала. Можно рассчитывать и на самоподготовку и самообразование задействованных в реформировании специалистов. Но им потребуется теоретическая и методическая помощь в виде методических пособий, инструкций, демонстрационных материалов. Все это можно разработать в короткие сроки только тогда, когда будут прописаны квалификационные требования к участникам реформирования.

Квалификационные требования ко всем работникам реформированной системы образования – это фактически государственные стандарты педагогического образования, повышения квалификации и переподготовки кадров в системе образования.

Проект бюджета реформированного образования

Построение бюджета системы образования практически не изменилось с советских времен, хотя сама экономика образования претерпела существенные

изменения под влиянием рынка. Принципы построения образовательного бюджета на национальном и региональном уровнях должны быть приведены в соответствие с экономической реальностью. Необходимо ввести современные формы финансирования образования (ваучерный принцип, кредитование и т. д.).

Смета расходов и капитальных вложений

Реформа образования не может быть бесконечной. Реформа – это разовое дело. Нельзя планировать расходы на реформу в общем бюджете образования. Она должна финансироваться по отдельным статьям. Значит должна быть проведена оценка стоимости реформы. Разработка концепций,

Таблица 2

Этап	Компетентный орган или структура (заказчик)	Исполнитель	Продукт
1.	Парламент	Депутатская группа, общественные деятели и политики, ученые-педагоги, эксперты	1.1. Доктрина
	Министерство образования	ВНИКи, национальные НИИ, университеты	1.2. Концепция
	Общенациональный конгресс по образованию (оргокомитет конгресса в принципе может быть сформирован исполнителями 1.1.)	Все заинтересованные в реформе образования субъекты	1.3. Меморандум
2.	Министерство образования (главные управления по уровням образования) Местное самоуправление	Педагогическая наука, методисты, эксперты и консультанты	2.1. Концепция
	Правительство	Специалисты по стандартизации	2.2. Госстандарт
	Оргкомитет реформы образования	ВНИКи и НИИ	2.3. Оргпроект
3.	Оргкомитет реформы образования	ВНИКи и НИИ	3.1. Структура программы
			3.2. Функции, права и обязанности
			3.3. План-карта
			3.4. График
			3.5. Принципы контроля
4.	Заказчик доктрины и меморандума	Оргкомитет реформы образования	4.1. Квалификационные требования
	Правительство	Специалисты по стандартизации в образовании	4.2. Квалификационные требования
5.	Парламент	Правительство, Минфин и Министерство образования	5. Бюджет
6.	Правительство	Временные органы управления реформой образования	6. Смета
7.	Парламент и правительство	Парламентская группа по подготовке закона	7. Закон

проектирование и планирование — самая дешевая часть реформы. Основных затрат потребуют работы, которые описаны в оргпроекте и программе реформирования. Только после того, как все это реально прописано, составлен план-график и план-карта работ, можно оценить реальную стоимость реформы.

С другой стороны, именно размеры реального финансирования, которые могут быть выделены из бюджета, привлечены как инвестиции, определяют объем и содержание концепции реформы образования. Смета реформы образования делает концепцию реформы реалистичным документом, а не утопией. Без сметы любая концепция может представлять только академический интерес.

Проект нового закона об образовании

Закон «Об образовании» 1991 г. открывал большие возможности для изменения образования. Последний Закон об образовании 2002 г., наоборот, эти возможности много в чем ограничивает. Есть два варианта принятия закона в будущем. Первый: когда закон принимается к проведению реформы и тем самым открывает возможности для эволюции или реформы и регламентирует ее. Другой вариант: когда закон принимается после реформы и фиксирует произошедшие изменения. У каждого из этих вариантов есть свои достоинства и недостатки.

Первый вариант хорош тем, что закон можно принимать, не привязываясь к концепции и программе реформ. В этом случае реформаторский закон начинает стимулировать изменения и эволюцию системы. Тем более такой закон следует принять, когда нет (и в ближайшее время не предвидится) выработанной концепции и программы реформ. Недостаток же его в том, что когда эволюция системы происходит интенсивно, то закон быстро устаревает и превращается в сдерживающий фактор.

Недостатком второго варианта является длительность и сложность подготовки закона, так как в его подготовку вовлекается огромное число заинтересованных субъектов, требуется трудоемкая процедура согласования. Само

содержание закона связывается содержанием концепции и программы реформ, а принятие его будет зависеть от оценки успешности или неуспешности проводимых реформ. И тем не менее имеет смысл идти именно по второму варианту. Более того, когда закон будет завершать состоявшуюся реформу образования, в нем можно будет предусмотреть и возможности дальнейшей эволюции системы.

Таким образом, в ближайшей и средней перспективе выделено семь типов действий, которые должны быть организованы в процессе реформирования образования, и семь типов документов, которые представляют собой продукт успешного завершения каждого из этих типов деятельности. Важно не только, чтобы каждый из этих документов был квалифицированно разработан, но и чтобы все документы были приняты компетентными структурами государственного управления, институтами или НГО. В идеале эти компетентные структуры должны и заказывать на разработку данных документов.

Дальняя перспектива

Реформы должны заканчиваться переходом к нормальному функционированию системы. После реформы система образования должна стать саморегулируемой, адаптивной и развиваться синхронно с мировыми процессами.

Белорусское образование уже двадцать лет находится в состоянии реформирования без каких-либо существенных результатов. Образование – это один из самых консервативных социальных институтов. Уважение к традиции, стабильность и надежность – показатели хорошей системы образования в целом и отдельных учебных заведений в частности. Традиции национального образования в Беларуси пока не сложились. Несмотря на то, что история образования в Беларуси насчитывает почти тысячу лет, самые «старые» учебные заведения возникли около 80 лет назад. Такими они оказались по причине того, что нет преемственности с Виленским университетом, Полоцким коллегиумом и другими «старыми» учебными заведениями. Гори-Горецкая сельскохозяйственная академия трижды воссоздавалась на одном и том же месте

как новое учебное заведение. Самые «старые» учебные заведения, как высшие, так и средние, возникли уже во время советской власти и сформированы в советской, а не в национальной белорусской традиции.

Ресурсы и средства проектно-программных мер по реформированию образования

То, что можно понимать под ресурсами, не является самостоятельным понятием, потому что один и тот же объект, одно и то же качество или свойство в отношении одной задачи могут выступать как ресурс, а для другой – уже нет. Значит, правильная формулировка задачи или установка на определенную деятельность является основанием определения ресурса. Здесь речь идет о подготовке проекта и программы новой системы образования, которая должна прийти на смену старой. Переход от старой системы к новой и составляет суть реформы. В соответствии со сказанным мы можем сформулировать самое общее представление о ресурсах. Ресурс в рамках этой задачи представляет собой:

- наличие людей, готовых посвятить этой задаче свои силы и время;
- ясное, отчетливое понимание этими людьми целей, назначения и смысла реформы образования;
- наличие у этих людей достаточного уровня образованности, квалификации и подготовленности для решения поставленной задачи;
- know how, или знания о том, как, по какому плану, на каких принципах будет осуществляться реформирование;
- деньги, достаточные для того, чтобы перевести имеющиеся в наличии потенциальные резервы в актуальные ресурсы.

Ничто из перечисленного выше в изолированном виде не является ресурсом. Ресурсом это может стать, будучи собранным в одном месте, в одно время, для решения одной задачи.

Анализируя сложившуюся в Беларуси ситуацию, мы можем утверждать, что накоплен достаточный резерв для начала работ по реформе образования.

Сформулированные фрагментарные задачи являются составными частями или элементами системы реформирования. Решение любой из этих задач

изолировано от других ни к чему не приведет. Будут деньги при отсутствии квалификации и знаний реализаторов реформ – реформы не будет. Будут знания и know how при отсутствии денег – реформы тоже не будет. В настоящее время мы имеем именно такое положение дел.

Способы реализации приоритетов реформирования (запуск реформы)

Начать действительное реформирование образования в Беларуси можно только изменив систему управления в сфере образования, систему принятия решений и разработки программ, проектов и планов. Как должна быть устроена система управления в сфере образования, нами уже описывалось. Здесь мы приведем только схему системы управления.

При такой системе управления образованием становится возможным запуск реформы, в которой принимают широкое участие институты гражданского общества. Также становится возможным рациональное взаимодействие между разными институтами, государством, политическими партиями, профессиональными сообществами, местными общинами и всеми заинтересованными субъектами.

Нужно помнить, что эти шаги и этапы организованы программно, т. е. они могут накладываться друг на друга во времени, протекать одновременно, но тем не менее сохранять свое значение именно как этапы реформирования.

Рис. 1. Схема управления образованием в период реформирования

