

**Для официальных целей**

Организация по Экономике, Сотрудничеству и Развитию (ОЭСР)

---

**Центр по Сотрудничеству стран - не членов**

**Совет Директоров по образованию, найму, труду и социальным вопросам**

**Комитет по образованию**

**ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОБЗОР НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПО  
ОБРАЗОВАНИЮ – РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР**

**Договор Стабильности для Юго-Восточной Европы**

**Таблица 1 – Оперативная экспертная группа по образованию**

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Данный региональный обзор по образованию в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ) был подготовлен в рамках работы Центра по сотрудничеству стран - не членов Организации по экономике, сотрудничеству и развитию (ОЭСР) в качестве составляющей программы сотрудничества со странами, участницами Договора стабильности для Юго-Восточной Европы. Секретариат как координатор по общей образовательной политике и по системным изменениям оперативной группы по образованию (Таблицы 1 Договора стабильности) подготовил тематический обзор образовательной политики региона с разделами по Албании, Боснии-Герцеговине, Болгарии, Хорватии, ФИРОМу, Косово, Молдове, Монтенегро, Румынии, Сербии. Затронуты проблемы учителей, учебных программ, управления и дошкольного образования и попечительства. Каждый отчет содержит данные по образовательной системе, объектам и препятствиям реформирования и специальные рекомендации по странам. Региональный обзор сосредоточен на распространенных проблемах и дает общие рекомендации и заключения по образовательной реформе в регионе. Эти рекомендации разработаны для использования политиками и для содействия странам-донорам и учреждениям Договора Стабильности.

Переход региона к плюралистической демократии и рыночной экономике был отмечен экономическими, социальными и политическими изменениями необычайными по ширине и глубине. Талант, навыки и знания населения являются решающими в данном процессе; отсюда амбициозный масштаб и неотложность реформ, продвигаемых в образовании, что позволило членам Таблицы 1 Договора Стабильности определить образование как одну из 4-х приоритетных областей.

Данная деятельность ОЭСР стала возможной за счет инвестиций из Австрии, Финляндии, Греции, Швейцарии и ЮНИСЭФ. Дополнительное содействие было оказано Новой Зеландией, Британским Советом, Бюро CROSS (Нидерланды), Европейским Фондом подготовки кадров (ЕФПК), Мировым Банком, Фондом Открытое Общество, и Центром изучения образовательной политики (ЦИОП), университетом Любляны.

Региональный обзор был подготовлен при содействии Фонда Европейского Образования в лице раппортета - Джоанны Крайтон, (Голландия), Консультанта по образованию и старшим советником по образованию Института Открытое Общество, Будапешт; бывшего секретаря Экзаменационного синдиката Кембриджского университета, Великобритания и Павла Згаги (Словения) Университета Любляны, директора (ЦИОП), бывшего министра образования и спорта.

Члены экспертной группы: Хелмут Бэчманн (Австрия), Мирсея Бадеску (Румыния), Стивен Бэккер (Нидерланды) Ибрахим Барбарос (Турция), Линда Бейлсмит (Нидерланды), Верджиния Будиене (Литва), Джон Кулаган (Ирландия), Милена Коррадини (ФЕО), Александру Криси (Румыния), Эрнесто Куадра (Мировой Банк), Ульрике Дамианович (ФЕО), Петер Дарвас (Мировой Банк), Йяел Дутилеул (Мировой Банк), Анастасия Фести (ФЕО), Славко Габер (Словения), Сергей Габрчек (Словения), Борис Галабов (Болгария), Георг Гомбос (Австрия), Петер Гринвуд (ФЕО), Антону Гриббен (ФЕО), Элзи Хант (США), Джулиан Хупперт (Великобритания), Джия Кьеллен (Швеция), Ян Коварович (Чехия), Елена Ленская (Россия), Джон Маллеа (Канада), Ален Мишель (Франция), Рима Найяр (Мировой Банк), Франческо Панзика (ФЕО), Ала Пинцари (Мировой Банк), Кари Питканен (Финляндия), Эгле Пранкуниене (Литва), Грегор Рамсей (Австралия), Франсес Тсаконас (Греция), Метка

Урзич-Габрчек (Словения) Эвелин Виертель (ФЕО), Арджен Вос (ФЕО), Кристина Стромбергер и Ян Витман (ОЭСР).

Высказанные мнения и присутствующие в обзоре разногласия – на полной ответственности авторов и не обязательно отражают мнения руководителей соответствующих государств, ОЭСР или правительств государств-членов ОЭСР.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

### Введение

Балканский полуостров в Юго-Восточной Европе является одним из самых сложных регионов в отношении этнического состава населения, языковой среды и представленных религий. Говоря обобщенно, национальные государства имеют меньшую значимость, чем этническая принадлежность, которая способна пересекать границы: албанцы живут в Македонии, македонцы в Болгарии, хорваты в Боснии и сербы в Хорватии – смешение зачастую непростое и в последнее время взрывоопасное (Косово, Босния). Можно поспорить с заявлением о том, что так как не существует преобладающей по численности этнической группы, представленной в Юго-Восточной Европе, в каком-то смысле, все они являются меньшинствами и должны рассматриваться как меньшинства.

Данное *региональное различие* проявляется не только в языке, религии и этническом составе – оно пронизывает всю геополитическую историю Юго-Восточной Европы, предшествует даже разделению Восточной и Западной Романской Империи. Позднее, Австро-Венгерская и Оттоманская империи оказали влияние на большинство частей региона: их разделение, объединение, воссоединение, смену зависимости и различия. Восприятие региона на протяжении второй части двадцатого века как однородной составляющей в политическом или идеологическом смысле – это «ошибка, основанная на неведении». Бывшая Югославия как «ни Западная, ни Восточная» страна была в высшей степени децентрализована и разнородна сама по себе. С середины 1960-х она была больше привязана к Западу (с одним миллионом рабочих за рубежом) чем к Востоку. Албания в Юго-Западной части полуострова была изолирована вплоть до конца 1980-х, в то время как Болгария и Румыния тяготели к «Восточному блоку», а Молдова оставалась интегрированной частью Советского Союза. Рассуждая политически, к Югу от Балкан - Греция была следующей границей к Западу.

В то же время важно - исходя из соображений долгосрочной политики и стратегии – «обозримо думать о Южных Балканах как о едином целом»<sup>1</sup>. Бесплезными оказываются попытки рассматривать интересы каждого государства в отдельности, изолированно от любого другого. Беспомощны попытки примирить страны или этнические группы призывами к реализации их конституционных и территориальных амбиций, так как они, скорее всего, будут взаимоисключающими, и как только один спектр проблем будет решен, сразу же возникнет другой. К примеру, Косово не может рассматриваться как изолированная государственная единица или территория: важнейшие связи (с Сербией, Монтенегро, Македонией и Албанией, например) должны приниматься в расчет.

Также наивно просто заявлять право каждого балканского ребенка на образование приемлемое по качеству и продолжительности Доступ, справедливость, язык преподавания, качество – все должно быть подвергнуто чуткому, терпеливому обсуждению с глубоким пониманием того, как каждое сообщество складывалось в процессе (иногда болезненной и кровавой) истории.

---

<sup>1</sup> Катарина Томашевски (специальный докладчик Еспо праву на образование) Право на образование. Предварительный отчет представленный на Комиссию ЕС по правам человека, 1999

## Образование в Юго-Восточной Европе

Анализ состояния образования в странах, переживающих экономические и политические трансформации - очень чувствительная работа. Во-первых, легко определить задачи и дилеммы, которые являются универсальными и уместны почти везде, и не добавляют никакой ценности к предыдущим обзорам образовательной системы. Во-вторых, большинство изменений, необходимых для улучшения системы, столь дорогостоящи, что они невозможны в настоящих условиях. Таким образом, необходимо давать рекомендации и предложения, которые могут вписаться в существующие ресурсные и структурные рамки каждого государства.

Главное заключение, которое вырисовывается из 10 рассмотренных случаев - это то, что некоторые проблемы являются общими для региона (низкая доля ассигнований на образование, низкие зарплаты учителей, бедность детей, перегруженные классы, ухудшение материальной базы и др.), но при этом не существует единых решений данных проблем. Межсистемное и внутрисистемное различие слишком велико. Некоторые страны, имеющие тесные языковые, исторические и культурные связи (Румыния, Молдова) могут и находят пути совместной работы сквозь границы, однако не следует делать простых предположений в отношении «региональной политики».

В основном, в конце 1980-х системы образования в большинстве стран Юго-Восточной Европы были хорошо развиты, таким образом, проблемы, которые возникли в течение турбулентного переходного периода следует рассматривать как «шаг назад» от весьма прочной точки отсчета. Это, безусловно, страны не без традиций и экспертизы в образовании, однако они испытывают серьезные проблемы и поэтому нуждаются в поддержке.

После Второй мировой войны все Юго-Восточные страны изменили свои системы образования, в большинстве случаев (но не во всех) в результате Советского влияния. Наиболее общие цели заключались в ликвидации неграмотности и продление обязательного базового образования с 4-х до 8-ми лет. Нельзя отрицать, что новые системы были сильно идеологизированы. По крайней мере, можно выявить три различных типа: Албанский, Советский и Югославский. Стали распространенными четырехгодичные технические школы, в то время как профессиональное образование и обучение было привязано к социалистическому индустриальному комплексу, поразному организованному в каждом из трех типов<sup>2</sup>.

### Тематические наблюдения

Обзор 10 образовательных систем, участвующих в изучении ОЭСР были «тематическими», то есть сосредоточены на определенной тематике. Это были (1) текущее состояние системы - ее управление, администрирование, финансирование и основные реформы; (2) равенство и доступность, (3) дошкольное образование и попечительство; (4) качество, в соотношении со стандартами, учебная программа, методы преподавания и изучения, учебники и учебные материалы и результаты обучения. Каждый обзор содержит эти 4 основные темы и дает стране особые рекомендации. Однако в процессы сбора и анализа материала для обзора был выявлен широкий спектр важных вопросов, которые также должны быть включены. Таким

---

<sup>2</sup> См. Павел Згага о деталях введения карьерно-ориентированного образования в Югославии, 1970-е и 1980-е. Общее образование было в запущенном состоянии, а традиционные гимназии были упразднены.

образом, большинство обзоров освещают вопросы профессионального образования, высшего образования и образования детей с отклонениями.

Нет намерения представлять эти тематические обзоры как полномасштабные обзоры ОЭСР об образовательной политике, такие, которые проводились во многих странах. Они предназначены для использования разработчиками политики в странах, участвующих в работе Договора Стабильности и для более широкого образовательного сообщества с целью обсуждения, дебатов, и, возможно, сотрудничества.<sup>3</sup>

#### **Четыре «А»**

Любая образовательная система может быть охарактеризована и, в определенной степени, оценена по четырем основным характеристикам: возможность получения образования (обеспечение, ресурсы, школьная сеть); доступность образования (и равноправие в возможностях); приемлемость образования в отношении культуры и качества; и адаптация к изменяющимся обстоятельствам и индивидуальным запросам.<sup>4</sup> Эти 4 характеристики рассмотрены ниже по отношению к 10 образовательным системам, участвующим в Тематических обзорах ОЭСР.

#### *Есть ли возможность образования?*

В основном, ответ «да». Высокий процент возрастной группы обязательного образования принадлежит школе. Почти каждый ребенок, относящийся к возрастной группе обязательно школьного образования, может рассчитывать на место в школе, расположенной недалеко от его дома и найти там профессионального преподавателя, в чьем распоряжении имеется некий запас учебников и учебных материалов.

Но картина не идентична. Ресурсы недостаточны, так как (снова обобщенно) доля образования в процентах от GDP намного ниже среднего показателя ОЭСР. Некоторые школы настолько малы, что они не могут продолжать свое существование при снижающемся уровне рождаемости. В то же время, как следствие моделей занятости и урбанизации, многие городские школы оказываются переполненными и вынуждены работать в две и даже три смены.<sup>5</sup> В результате, время преподавания и возможность изучения подвергнуты серьезному отрицательному воздействию, в то время как новые учебные программы и более высокие стандарты требуют как раз обратного. Инфраструктура (здания, учебники, материалы, оборудование, центральное отопление) зачастую находится в плачевном состоянии, особенно в сельской местности. Децентрализация и финансовые реформы не всегда приводили к доступности ресурсов для местных школ и их ответственность за обеспечение образования высокого качества очень слабая.

#### *Доступно ли образование?*

---

<sup>3</sup> Тематические обзоры доступны в интернет [www.oecd.org/els/emerging/education](http://www.oecd.org/els/emerging/education). Войдите в «документацию» и затем в «Рабочие бумаги»

<sup>4</sup> См. Томашевски для более расширенного анализа

<sup>5</sup> Одна школа посещенная в Сербии работала в 4 смены из-за языкового смешения и большого количества беженцев

И опять в основном осторожный ответ будет «да».<sup>6</sup> Однако, могут быть сделаны следующие наблюдения:

- *Участие* (зачисление, посещение, продолжительность) не такое, каким должно быть, в особенности в отношении постобязательного (старшего среднего) образования и дошкольных уровней. Здесь замечено падение в процентном соотношении, возможно, не такое критическое (за исключением дошкольного), но стабильное, даже по возрастной группе, относящейся к обязательному образованию. Каковы же здесь барьеры? Возможность раннего «выталкивания» по причине растущего отбора не поддается контролю.
- *Выживаемость*: все больше детей рано покидают школу. Уход и нерегулярные посещения в период обязательного образования становится проблемой, и показатели по среднему образованию отстают от стран ОЭСР.
- Показатели по зачислению в выпускные классы и поступлению в вузы имеют прочную связь с семейным доходом. Доступ в престижные школы и университеты все больше зависит от уплаты «неофициальных» взносов и взяток.
- В соотношении полов равновесие в основном сохраняется (наследство предыдущей системы); в высшем образовании в некоторых странах наблюдается больше представительниц женского пола по некоторым направлениям. Из наших наблюдений, однако, следует, что два меньшинства последовательно располагаются на низшей отметке социальной и образовательной шкалы:

-Первые - это цыганское население. Не только из-за того, что они испытывают типичные проблемы любого национального меньшинства, они зачастую оказываются объектом умышленного неравноправного отношения, несправедливости, исключения и ярости, даже там, где они образуют многочисленные меньшинства, как например в Болгарии, Венгрии и Румынии.

-Вторые – это дети и молодые люди, нуждающиеся в специальном образовании. Термин «дефектология» традиционно используемый в ЮВЕ по отношению к обеспечению образования для детей с различными отклонениями, ясно отражает тенденцию к сосредоточению скорее на «дефекте» (который может быть «зафиксирован»), нежели на ребенке и его значимости как представителя человеческого рода. К счастью, меньшее количество детей, чем раньше сейчас рассматриваются как дефективные<sup>7</sup>, и группа ОЭСР отметила растущее осознание необходимости интегрирования детей с отклонениями, насколько это возможно, в систему обычного школьного образования. Однако, многое еще необходимо сделать в отношении подготовки учителей и общественного восприятия, и конечно наша рекомендация состоит в том, чтобы это было сделано в первую очередь. Международный опыт может в этом помочь.

---

<sup>6</sup> Каждый из 10 обзоров охватывает проблемы доступа и равенства на определенную глубину, и к ним нужно обратиться.

<sup>7</sup> Это не совсем так. ЮНИСЭФ отмечает, что в некоторых странах на лечении находится больше детей, чем до 1990х. См. Образование для всех?, UNICEF-ICDC, MONEE Отчет №5.Флоренция 1998.

- Группой отмечено, что ударение делается на политику отбора (в особенности для более престижных школ), чем на *принципы образования для всех*. Понятна гордость при установлении высокой вступительной и результативной планки, но мало внимания уделяется тому, что будет с теми подростками, которые оказались недостаточно удачливыми, смысленными или состоятельными, чтобы быть отобранными в высококачественные школы. Такие школы, как правило, находятся в городах, что вызывает тревогу о реальности доступа для детей из сельской местности.
- Доступ к рабочим местам и местам в университетах также неравен для всех, и направлен против людей с худшими результатами по образованию. Плата за обучение, в особенности в высшем образовании становится преобладающей и, очевидно, создает неравенство.

### Приемлемо ли образование?

Качество образования, которое обычно было высоким и признанным, пострадало за последнее десятилетие. Продолжительное недофинансирование, а также неразбериха и конфликты в регионе сделали свое дело. Различия между «хорошими» и «бедными» школами увеличивается, несмотря на пост-1990-е стремление к децентрализации и переносу ответственности за образование на местные уровни. Действительно, некоторые местные структуры более способны гарантировать качественное образование, чем другие, делая качество скорее проблемой географического случая, чем заглавием для всех.

- Большинство систем применяют трюковые методы для сокращения недостатка средств. Самые популярные меры следующие (1) закрытие школ в зимний период из-за проблем с отоплением; (2) откладывание мелких и крупных ремонтных работ; (3) накопление долгов по выплатам (например зарплата учителей, или оплата коммунальных услуг); (4) сокращение учебных часов до отметки гораздо ниже средней по ОЭСР; (5) перекалывание расходов на семьи, официально или неофициально, без соблюдения принципа равенства для всех.
- Дополнительные проблемы качества следующие (1) качество учебной программы, которая остается перегруженной и слишком «тяжелой» для большинства студентов; (2) негибкие подходы к преподаванию и изучению, с акцентом на приобретение больших объемов фактических знаний, нежели компетентности; (3) недостаток высококачественных обучающих материалов, таких как учебники и сопутствующие материалы привязанные к стандартам; (4) недостаточное профессиональное развитие учителей, например, в стандартном преподавании и изучении, и в поддержке детей с отклонениями в обычных классах.

Качественные системы мониторинга неадекватны или просто отсутствуют. В лучшем случае учителя видят свое предназначение в том, чтобы «преподавать содержание учебной программы в продолжение определенного времени, предусмотренного расписанием; очень мало внимания уделяется тому, что студенты в действительности заучили и сколько они могут выучить. Необходимо фундаментальное переключение с «преподавательского» на «ученический» взгляд на образование. Нужна восприимчивая, базирующаяся на

стандартах, качественная система мониторинга. Срочно необходима усиленная система школьной поддержки и инспекции, так же как и основанная на стандартах оценка результатов обучения.

### Адаптируемо ли образование?

Все исследованные страны пережили глубокие социальные, экономические и политические изменения за последнее десятилетие, и многие из них все еще ведут борьбу в неустойчивом и легко воспламеняемом политическом климате. Более того, материальная база образовательной системы в плохом и ухудшающемся состоянии с малыми перспективами на улучшение в короткие сроки.

Как образовательная система «адаптируется» к изменившимся обстоятельствам, в особенности, когда ресурсы ограничены? Как это может служить новым поколениям детей, чья будущая жизнь будет совершенно отличной от родительской?

В основном наблюдения показывают, что системы образования Юго-Восточной Европы делают удивительные попытки, но при этом им недостает последовательной стратегии, чтобы бороться с проблемами, с которыми они сталкиваются, включая:

- Изменения в демографических структурах и структурах занятости, и, следовательно, в запросах на определенные типы образования (это основная проблема профессионального образования и повышения квалификации);
- Децентрализация и проблемы равенства, например новоутвержденное право всех детей (дети с отклонениями и представители меньшинств) на равный уровень образования;
- Непосредственная связь с рынком труда; профессиональное образование, повышение квалификации и переквалификация;
- Более широкий доступ к дошкольному попечительству и развитию, в особенности для населения без преимуществ, с тем чтобы любые проблемы могли быть замечены на раннем этапе и вовремя устранены;
- Более глубокое понимание человеческой значимости и прав детей с отклонениями;
- Больше ожиданий от (и спрос на) старшего среднего и высшего образования, а также продолжающегося образования.

Некоторые наблюдаемые страны в настоящий момент вырабатывают долгосрочные стратегии решения этих и других проблем. Подготавливаются «Черновые» и «Стратегические» документы, и в определенном смысле, тематические обзоры ОЭСР пытаются внести вклад в их подготовку посредством приведения межгосударственных сравнений для использования в дискуссиях.

### **Основные результаты изучения ЦИОП**

## Данные<sup>8</sup>

Осенью 2000 и 2001 года Центр изучения образовательной политики (ЦИОП, Университет Любляны) осуществлял проект Поддержки Тематических Обзоров Образовательной Политики ОЭСР в Юго-Восточной Европе, на основании соглашения с Фондом Европейского Образования и как составляющая Тематических Обзоров Образовательной Политики ОЭСР. Изучения ЦИОП (в целом 11 отчетов) были проведены совместно исследователями ЦИОП и экспертами от каждой образовательной системы<sup>9</sup>, участвующей в обзорах ОЭСР.

Полученные данные продемонстрировали ряд проблем. В некоторых государствах региона – в особенности затронутых войнами, с разрушенной сетью учреждений, изменениями в составе населения, огромной миграцией, а также уничтоженными надежными архивными данными - было очень трудно или даже невозможно получить сведения. Более того, человеческие ресурсы при сборе данных и анализе недостаточны, и в большинстве случаев в течение долгого времени не проводилось соответствующего обучения.

Таким образом, по опыту ЦИОП, явно необходима программа поддержки развития процесса сбора данных и возможностей мониторинга во всех государствах региона. Такая программа поддержки может быть более эффективной, если она будет иметь связь с правительственными учреждениями (органами статистики), или некоторыми организациями по сбору данных, уже имеющих опыт осуществления важных государственных проектов в данном направлении.

Данные, полученные для отчета по каждой стране были структурированы по семи группам:

- общие данные
- участие в образовании
- модели зачисления и количество учреждений
- учебная программа
- управление в дошкольном и школьном образовании
- помещения и оборудование, стоимость и финансирование
- стоимость и финансирование

## Демографические данные

### *Миграция*

Данные по всем наблюдаемым ЦИОП странам демонстрируют значительные изменения в численности народонаселения, часто в результате крупных миграций как внутригосударственных (урбанизация), так и межгосударственных, иногда по причине экономических условий, но также часто из-за этнических конфликтов и войн. Потоки беженцев в течение периода конфликтов привели к возникновению параллельных или временных – в основном импровизированных - школьных сетей, при этом множество детей все равно какое то время недополучало образования.

---

<sup>8</sup> См. Павел Згага «Ситуация с Образованием в регионе ЮВЕ: Окончательный Содержательный Отчет по проекту «Поддержка тематических обзоров ОЭСР по образовательной политике в Юго-Восточной Европе». Все проекты ЦИОП доступны на [www.see-educoop.net](http://www.see-educoop.net)

Прогнозы по статистическим демографическим данным ОЭСР и ООН показывают продолжающееся падение уровня рождаемости по Европе, а также экономический рост, что продолжает делать ЕС привлекательным для эмиграции рабочей силы. Но в основе миграционных споров лежит проблема развития – того, как страны с неблагонадежной экономикой могут попытаться сравняться с благополучными странами.

Как бы то ни было, только небольшое количество людей из 6-ти миллиардного населения Земли мигрирует: По данным Международной организации по миграции только 200 миллион человек (3.3%) живут за пределами своей родины. Представители стран с неблагонадежной экономикой, которым удается это сделать или которые вынуждены мигрировать, являются «паромщиками благополучия и вдохновения» для других. Зачастую один эмигрант из бедной страны представляет собой крупные инвестиции для своих родственников. Общая сумма перечислений средств от эмигрантов в 1998 была оценена 52.8 миллиарда долларов США, значительно больше, чем сумма официальных потоков помощи от донорских организаций. В некоторых странах Юго-Восточной Европы (Албания, Молдова) перечисления от эмигрировавших рабочих претендует на значительную долю в национальной экономике.

Перечисления, как материальная помощь, могут вызвать конфликты и стать предметом зависти местных сообществ. В отличие от помощи, однако, они превышают показатели и менее уязвимы с точки зрения присвоения коррумпированными правительствами. В любом случае, очевидно, что мигранты играют гораздо большую роль в передаче благосостояния, чем западные правительства могут надеяться передать посредством каких-либо других пожертвований. Это серьезный вопрос для тех, кто имеет отношение к установлению и пересмотру миграционной политики.

Отрицательная сторона миграции, конечно, это «перекачка мозгов», в особенности в то время, когда уровень рождаемости катастрофически падает во многих странах Юго-Восточной Европы и их образовательные системы, страдающие от недостатка ресурсов, борются за накопление доморощенного человеческого капитала, который им необходим для будущего нации. Экспертами были услышаны некоторые циничные высказывания, что задачей образования некоторых Балканских государств является «поставка грамотной рабочей силы для Запада» - однако, это не может быть в чьих-то долгосрочных интересах. По мере сокращения численности населения, страны Юго-Восточной Европы вынуждены будут выработать стратегии удержания «лучших и умнейших», чтобы они имели возможность содержать свои семьи, так же как и свои государства.

#### *Колебания уровней рождаемости*

При всем, что общие показатели по Восточно-Европейскому региону снижаются, наблюдаются существенные различия, так Хорватия имеет наиболее низкий уровень рождаемости 9.9% (на 1000 жителей) в 1999г., Косово 21.3 % в 1995 и Албания 17.2% в 1998 г. и они принадлежат к странам с самыми высокими уровнями рождаемости по Европе.

#### *Смешанный этнический состав населения*

Этнические меньшинства являются важной проблемой и в образовании. Этнические меньшинства варьируются от Черногории (62% этнических Черногорцев) или Молдовы (64%) до Албании с почти 98%. Однако, не так просто получить отчетливую статистическую картину. В Болгарии Новое статистическое законодательство не позволяет собирать данные по этнической принадлежности. В Сербской республике было совсем невозможно собрать такие данные. Во многих случаях доступные данные не всегда являются достоверными.

### *Бедность*

Увеличивающееся число семей региона живут в бедности, особенно те, у которых есть дети. Прямая связь между бедностью и образованностью подтверждена документально. Бедные сталкиваются с тремя особыми проблемами в образовании (1) при несовершенной системе, бедные испытывают больше трудностей, так как вряд ли и без того недостаточные ресурсы будут потрачены на них; (2) стоимость образования поглощает большую долю (низкого) семейного дохода, особенно в многодетных семьях; и (3) ощутимая выгода от образования – говоря о возможностях получения работы или преодоления бедности – невелика. Бедные семьи слабо верят в то, что те жертвования, которые они делают, посылая детей в школу, приведут к лучшей жизни.

### *Участие в образовании*

Низкий уровень образования (активного) населения, особенно среди среднего и старшего возраста в районах, затронутых конфликтами в течение последнего десятилетия, может также быть низким у представителей молодого поколения. Девушки, женщины, пожилые люди и некоторые этнические группы (например, цыгане) особенно выделяются. Высокий уровень безработицы, в особенности среди молодого поколения. Школы не готовят студентов к радикально изменившимся условиям рынка труда, и даже люди с квалификацией не могут найти работу.

Структура. Только Румыния и Молдова (2002) имеют 9-летнее обязательное образование. Остальные государства ЮВЕ все еще традиционно предлагают 8-летнее, хотя изменения запланированы. Среднее количество лет, проводимых за партией очень низкое (в большинстве случаев не превышает 8-ми; ниже среднего уровня находится Болгария и Молдова; некоторые страны заявляют, что такие данные вообще невозможно получить).

Низкий уровень посещаемости дошкольных учреждений, особенно беспокойство в этом отношении вызывают Восточные Балканы (Румыния и Болгария в лучшем положении). На Восточных Балканах (Хорватия и Албания) - приблизительно с 35% детей, вовлеченных в дошкольное образование, представляют лучшие показатели, в то время как Косово только 3% - наихудшие.

В базовом образовании все страны демонстрируют высокий процент участия. Он традиционно был высоким, и, несмотря на конфликты и огромную миграцию в некоторых частях региона, сеть обязательного базового образования, судя по всему, была сохранена. В основном, тревожные сведения о сокращении численности в этой области не поступало, однако, качество образования может быть поставлено под вопрос. В некоторых странах девочки больше подвергнуты риску не поступить или досрочно покинуть школу, в особенности в сельской местности.

Увеличилось количество обучающихся в старших классах средней школы. Однако, особенно на Восточных Балканах, ситуация не сравнима с другими странами. Значительное число школьников, которые получают базовое образование, не желают продолжать образование в старших классах. Сербия занимает наибольшую долю по возрастной группе, продолжающих образование в старших классах (78.3%; профессиональное образование более чем в 3 раза превышает общее), за ней следуют Румыния (69.4%), Болгария (67%), Македония (65.08%) и Хорватия (63%). Нет данных по Монтенегро, хотя она предположительно находится в этой же категории. В Боснии и Герцеговине только половина молодежи продолжает образование в старших классах (56.67%; нет данных по Сербской республике, однако соотношение может быть даже меньшим). Также нет данных по Косово; по приблизительным оценкам соотношение может быть близким к Федерации Босния-Герцеговина. Албания (41%) и Молдова (39% с почти со всем населением в общеобразовательном секторе и только 9% в профессиональном образовании!) на нижней отметке шкалы.

Характерным для большинства стран ЮВЕ является то, что количество студентов в общеобразовательном секторе ниже, чем в профессиональном. (Молдова, находившаяся в составе Советского Союза, является исключением).

В основном, соотношение студентов женского и мужского пола равное. Нет данных о соотношении полов по Косово, хотя, скорее всего, доля студентов женского пола будет меньше, чем в других странах. Прекращение обучения на пост-базовом уровне, похоже, становится все более серьезной проблемой.<sup>10</sup>

По высшему образованию все страны дают более высокие показатели. Вот данные по высшему образованию, полученные на рубеже тысячелетия:

- Болгария 35.0% по возрастной группе (19-24),
- Хорватия 31.3% (возраст 20-24)
- Молдова 29.0% (возраст 19-22)
- Румыния 28.0% (возраст 19-23)
- Сербия 22.63% (возраст 18-24)
- Федерация Босния-Герцеговина 21.6% (возраст 19-25)
- Македония 21.5% (возраст 19-23)
- Албания 15% (возраст 18-23)

По некоторым государствам соответствующих данных нет.

### ***Модели поступления и количество учреждений***

*Школьная сеть, количество учреждений.* Школьная сеть традиционно была хорошо развита. Не существует очевидных фактов полного закрытия учреждений, хотя некоторые государства, очевидно, испытывают глубокие проблемы с чрезвычайно низким количеством поступлений по сельской местности и в некоторые типы учебных заведений. Сильно отличается размер учреждений: много учебных учреждений с менее чем 50 учениками или даже всего с несколькими учениками, одновременно – особенно в городских центрах – зачастую встречаются огромные учреждения. Средний коэффициент соотношения ученик-учитель в большинстве случаев низкий. В дошкольном образовании он колеблется от 7.76 (Республика

---

<sup>10</sup> Все эксперты по странам доложили об отсутствии надежных данных о досрочном уходе из базового и старшего школьного образования. Таким образом, методология подсчета уходов просто базировалась на количестве студентов, которые не закончили учебный год в соотношении к общему числу зарегистрированных студентов, и не принимались в расчет те, которые никогда не учились.

Сербска) до 20.73 (Монтенегро), в младшей школе от 12 (Болгария) до 21 (Федерация Босния-Герцеговина), в общеобразовательных средних школах от 11.0:11.8 (Федерация Босния-Герцеговина, Хорватия) до 19 (Косово, исключая Сербские школы), в профессиональном образовании от 6.5(Молдова) до 21 (Федерация Босния-Герцеговина), в университетах от 10 (Болгария) до 20 (Косово) и в неуниверситетских высших учебных заведениях от 8.0:8.8 (Болгария, Молдова) до 68.0:32.18 (Румыния, Сербия). Однако, это только средние данные. Профессиональные образовательные учреждения и неуниверситетские учреждения демонстрируют наиболее экстремальные показатели.

Подсистема частного дошкольного и школьного образования не слишком развита. В некоторых странах вообще не существует частных учреждений ни в дошкольном, ни в базовом школьном образовании (Сербия, Македония, Монтенегро), в некоторых других странах существует только несколько таких учреждений (Федерация Босния-Герцеговина, Республика Сербска, Косово).

Образованию взрослого населения вообще не придается значения ни в одной из стран ЮВЕ. Ранее существовавшая система повышения квалификации прекратила свое существование, и в большинстве случаев не предусматривается никакого развития по данному направлению. Так как нет соответствующего мониторинга образования взрослого населения, данные полностью отсутствуют, что делает детальный и правильный анализ ситуации невозможным.

### ***Учебная программа***

Только в некоторых странах – и только с конца 1990-х – новая учебная программа была одобрена и запущена в базовом образовании, общем среднем образовании и, по крайней мере, по некоторым специальностям в профессиональном образовании (Болгария, Молдова, Румыния). Параллельно с этим, проводилась переподготовка учителей, хотя во многих случаях в недостаточном объеме, иногда ощущалась нехватка соответствующего нового учебного материала. В других странах произошли только незначительные изменения в учебной программе, зачастую ограниченные только удалением идеологического подтекста из учебников.

Для государств Западных Балкан кардинальная реформа учебной программы должна стать делом первой необходимости. Надо заметить, что эта реформа должна быть сконцентрирована на учебной программе как на едином целом, а не прибегать только к частичному изменению набора и содержания предметов.

### ***Администрирование и преподавание в младшей и средней школе***

Школьным администрированием в основном пренебрегают как профессией; Почти не существует систематического тренинга для директоров школ.

В общем, базовое образование учителей остается традиционным и неудовлетворительным. Учителя, однако, нуждаются в поддержке именно сейчас, чем когда бы то ни было. Повышение квалификации практикующих учителей почти отсутствует в некоторых странах. То, что предлагается, имеет тенденцию спонтанного и недостаточно ориентированного на образовательную реформу. Это особенно важно для настоящих и будущих преподавателей в профессиональном образовании.

Наибольшее количество недипломированных или неквалифицированных учителей и воспитателей было выявлено в дошкольном образовании (30%) в

Македонии, 21% в Румынии и Хорватии) и базовом образовании (19% в Румынии и Федерации Босния-Герцеговина, 13.5% в Косово). Процент неквалифицированных преподавателей удивительно высок в профессиональных образовательных учреждениях в Молдове (46%) и Румынии (13%), равно как и в неуниверситетских высших учебных заведениях в Румынии (33%).

### ***Помещения и оборудование***

Не удивительно, что во всех странах ЮВЕ напряженная ситуация с *помещениями и оборудованием*. Самое серьезное положение вещей в районах, затронутых войнами, в особенности в Боснии-Герцеговине и Косово. Ремонт зданий и модернизация оборудования должны находиться в тесной связи с развитием стратегии глобальной образовательной реформы (в особенности в направлении рационализации школьной сети).

### ***Стоимость и финансирование***

Этот раздел оказался наиболее сложным в экспертизе ЦИОП. Надежные данные по затратам на образование и финансированию малочисленны, и группа экспертов испытывала затруднения с их сбором и анализом. Необходимо было применять различные методы для каждой страны. В Косово, например, до сих пор не существует бюджета на образование как такового; образование финансируется из так называемого «консолидированного бюджета», который в основном «питается» из международных источников. Дошкольное образование находится в большинстве случаев на самофинансировании.

В целом, государственное финансирование образования весьма слабое: в среднем 3-4% GDP, иногда даже ниже 3%. Зарубежная помощь не всегда правильно организована, а также координируема и поддерживаема.

Почти все возможные ресурсы распределяются на выплату зарплат (практически везде в доуниверситетском образовании в Румынии, 90% или более в Хорватии, Монтенегро, Федерации Босния-Герцеговина). Фонды на школьное оборудование (2% или даже менее в Хорватии, Молдове, Монтенегро, Румынии) и инвестиции (3% или менее в Монтенегро, Македонии, Республики Сербска, Румынии, Сербии) очень малы. Хроническое недофинансирование отрицательно влияет на качество образования, в особенности в тех системах образования, которые изначально разрабатывались с учетом более высокого уровня государственного финансирования.

### ***Некоторые заключения, вытекающие из исследований ЦИОП***

- Дошкольному образованию должно уделяться больше внимание, как в стратегическом, так и финансовом смысле. Бездейственное ожидание «экономического взрыва» только продлит сегодняшнюю инертность. Более того, по мере падения уровня рождаемости и сокращения численности детей в дошкольных учреждениях, появляются новые возможности для улучшения обеспечения качественного детского попечительства и развития.
- Начальное школьное образование, возможно, удостоено наибольшего внимания и финансирования, однако оно также должно справляться с насущными проблемами. Все страны ЮВЕ достигли уровня, когда доступ к базовому образованию уже не является главным вопросом, но при этом

качество начального образования для всех – включая детей из сельской местности, детей меньшинств, детей с отклонениями, а также детей подверженных социальным и эмоциональным рискам - является реальной задачей.

- Образование в старших классах общеобразовательной средней школы, похоже, занимает лучшую позицию, чем профессиональное образование и подготовка во всех странах ЮВЕ. В то же время, учреждения общего среднего образования (гимназии, лицеи и т.д.) в данном регионе сталкиваются с ситуацией, отличной от некоторых других стран: они не только обеспечивают общее образование, зачастую от них ожидают, что они могут стать заменой недостающих (а также с низким статусом ли качеством образования) учреждений профессионального образования. Эта проблема имеет свое отражение в вопросах доступа и равенства, а также при переходе к высшему образованию.
- Термин «высшее образование» заслуживает большего внимания и дискуссий. По большей части традиционная модель университетского образования все еще в силе, и существующие университеты – борющиеся с серьезными проблемами - часто становятся последним пристанищем для безработных молодым людей. К сожалению, это только обостряет проблемы доступа, равенства и качества. Развитие разноплановой системы высшего образования может быть эффективным шагом вперед.
- Повышение квалификации и продолжающееся образование, по-видимому, недооценено. Высокая безработица и совершенно изменившаяся индустриальная структура требуют развития рабочей силы, которая должна иметь разносторонние и более широкие профессиональные способности. Возрастная группа людей от 35 до 50 лет, возможно, больше остальных испытывает недостаток образовательных возможностей. Государственные фонды почти истощились, и у большинства новых приватизированных компаний нет ни интереса, ни финансовых ресурсов для поддержания попыток повышения квалификации и развития персонала.
- Дальнейшее образование и развитие преподавательского состава нуждается в радикальной модернизации, как в процессе получения профессии, так и в процессе работы. Регион целиком нуждается в современных учреждениях в этой сфере, не только:
- Имидж образования в обществе непременно должен быть поднят. Доля, отведенная в бюджете на образование во всех системах ниже отметки – иногда критически – рекомендованной международными организациями. Как следствие, социальный статус учителей низок, условия их работы плохие, и их готовность участия в обновлении образования под вопросом. Но помимо улучшения материальной базы образования, также необходимо привязывать обновление (государственного) образования к изменению общественных идеалов и общественному мнению. Демократические и открытые общества основываются на отдельных личностях, которые обязаны поддерживать равные права, солидарность с другими и общие ценности, включая качественное образование для всех. Эти цели не могут быть достигнуты, если образование (в общественном мнении) ассоциируется с разрушенными школами без элементарного оборудования,

низкооплачиваемыми и низкоквалифицированными преподавателями, несвоевременной учебной программой, пассивным заучиванием фактов и ничтожными перспективами в трудоустройстве.

- Государственная, региональная и международная кампания необходима для повышения значимости и ценности образования для общества, живущего в регионе. Может проводиться различная деятельность: публичные выступления – на региональном и международном уровне - известных людей, обращающих внимание масс на образование как на инструмент личностного продвижения и национального благосостояния, а также продвижение успешной экономической или культурной деятельности, основанной на новых знаниях и умениях, и т.д. Спланированные скрупулезные обзоры в странах ЮВЕ могут сыграть важную роль в сфере профессионального образования, однако другие сферы системы также должны быть удостоены внимания.
- Внешнее участие (международных и двусторонних спонсоров а также от НГО) имеет большую важность для Балкан по ряду причин: очевидно, ресурсы (как финансовые, так и человеческие) необходимы для ликвидации последствий войны и периода недофинансирования на протяжении предыдущих режимов правления. Однако, важнее этого необходимость внешних посредников, людей, которые могут объединить других, достичь соглашения, приостановить конфронтацию и помочь сконцентрироваться на общих долгосрочных интересах, а не на кратковременных разногласиях. Это лучше удастся не крупным международным организациям, а небольшим НГО (Негосударственных организаций), работающим напрямую с людьми. На самом деле деятельность НГО должна осторожно координироваться и наблюдаться и интегрироваться в более масштабную стратегию развития для региона.

### **Главные рекомендации по региону**

Обращаясь к наблюдениям, и, несмотря на то, что существует много общих проблем в регионе и мало общих решений для них - некоторые обобщенные рекомендации, тем не менее, могут быть вынесены.

- Осуществлять объединенные, усиленные попытки увеличения доли ассигнований на образование в государственных и местных бюджетах. Пересмотр финансирования системы образования – существенное предварительное условие дальнейшего прогресса в отношении реформы образования на всех уровнях. Требуется дополнительное инвестирование в образование. Это больше связано с общим экономическим ростом, однако, как выясняется, проблема финансирования образования также имеет связь со структурой и управлением текущей политикой.
- Перераспределение ответственности и усиление возможностей министерств образования и переключение роли министерств с «микроуправления системой» на установление политики и отслеживание качества в привязке к определенным стандартам. Увеличить усилия и возможности министерств при анализе политики, исследованиях и оценке внедрения политики.

- Развивать полномасштабную стратегию для всей системы образования, основанной на философии обучения для всех. Это включает детей всех уровней возможностей, детей с отклонениями и представителей этнических, языковых меньшинств и детей из бедных семей. Обратить внимание на проблемы развития сельских районов и сократить различия между сельскими и городскими поселениями.
- В этой связи необходимость расширения управленческих и лидерских навыков и продолжения выравнивания ролей и ответственности на всех уровнях системы образования для поддержания более децентрализованной и ответственной сети школ и учреждений. Также необходимо улучшить координацию между министерствами и соответствующими учреждениями.
- Больше внимания уделять эмоциональным нуждам детей (и их учителей!), которые были травмированы войной, конфликтами, неустроенностью и семейными распадами. Нельзя ожидать ни от одного сообщества нормального функционирования в ненормальных условиях; может понадобиться помощь специалистов.
- Обновить и сократить учебную программу. Сделать акцент на интегрированное и межпрограммное обучение и подготовку. Реформировать и профессиональное, и общее образование таким образом, чтобы гарантировать, что все студенты, закончившие среднее образование, приобрели основные знания и навыки, чтобы быть конкурентоспособными на рынке труда, и противостоять серьезным проблемам досрочно бросающих школу без какой-либо квалификации. В развивающихся национальных стандартах и учебных программах для общего среднего образования должны быть подчеркнуты основные знания и навыки, которые пригодятся выпускникам для того, чтобы быть успешными в условиях изменяющегося рынка труда.
- Повышать уровень профессиональной подготовки учителей и их текущей квалификации посредством улучшения и интенсификации докарьерной и внутрикарьерной подготовки. Повысить статус учителя и больше внимания уделять его развитию. Делать любые попытки для поднятия уровня заработной платы учителей. Низкая зарплата и слабые перспективы карьерного роста имеют серьезные последствия для качества образования. Оценивать исполнение и гарантировать ответственность за качество со стороны школ и учителей.
- Развивать последовательную политику социальной и образовательной защищенности детей, включая справедливые и прозрачные процедуры и решения в школьной карьере ребенка или студента. Детям и их родителям необходимо помогать получать информацию об образовательных и социальных возможностях, подходящих для них. Любые попытки должны быть предприняты, чтобы избежать любых исключений, по социальным, этническим, половым или религиозным признакам и сконцентрироваться на принципе образования для всех.
- Развивать программы для определения и диагностики детей с отклонениями и гарантировать для них адекватные образовательные возможности, где бы ребенок не находился: дома, или в обычной школе или в специальном образовательном учреждении. Организовать тренинг учителей для детей с

отклонениями и нацелить социальную поддержку на детей и семьи, подверженные рискам.