

Последние изменения в образовательной политике в арабском мире Приватизация, права и образовательные рынки в Египте¹

Линда Херрера

Старший преподаватель по международному развитию

Руководитель, Исследования по вопросам детей и молодежи

Институт социальных исследований

Гаага, Нидерланды

herrera@iss.nl

Практически ни у кого не вызывает сомнения, что массовое формальное школьное образование воспринимается как глобальный институт, который играет фундаментальную роль в социализации детей и молодежи. Такое образование призвано, наряду с прочими функциями, передавать молодежи ценности демократии, глобального гражданства, гендерного равенства и прав человека. Данная роль провозглашается многими международными хартиями и декларациями, касающимися образования, развития и демократии. Назовем в качестве примера для проведения такого рода обучения Конвенцию о правах ребенка (1989 г.) и Всемирную декларацию об образовании для всех (1990г.).

Но является ли глобальный институт школы действительно способным осуществить свои обещания в направлении продвижения глобального гражданства и общества справедливости, прав и интеграции? Остановимся на этом подробнее: каким образом осуществлялся неолиберальный поворот 1990-х годов, когда реформы в области образования были структурированы в соответствии с логикой и политикой рынка, например, процессы децентрализации и приватизации, изменяющие характер и качество школьного образования? Устаевают ли школы, поскольку преимущественно обладают иные способы концептуализации и организации формального образования? На эти вопросы нельзя ответить убедительно, но некоторые предварительные исследования по вопросам приватизации и образовательных рынков в Египте свидетельствуют о том, что не все благополучно со школьными учреждениями. Все это может служить препятствием для их выживания.

Находится ли школа на пути к вымиранию?

Ремарка о том, что школы могут устареть, возникла во время посещения обычной государственной средней школы в провинциальном городе среднего размера на севере Египта весной прошлого года. Визит состоялся в 11.00 утра в середине недели, во время рабочего дня, в разгар второй половины учебного года. Однако при входе сразу же обнаружилось что-то неладное: помимо приветствий учителей, гудков автомобилей и разговоров продавцов вне школьных стен практически никакого другого шума не было слышно. Тишина едва ли является особенностью

государственной школы для мальчиков, как правило, полностью заполненной учениками. Очень скоро стало очевидным, что в школе нет учащихся - ни одного. Классные комнаты, коридоры и двор были полностью пустыми. Исключением были лишь группы учителей, сидящих вместе и читающих газеты, болтающих или потягивающих чай.

Как выяснилось, ученики не были в это время на экскурсии или на спортивных мероприятиях. Они находились дома, готовясь к выпускному экзамену за курс средней школы, *Thanawiyuwa Amma*, по результатам которого определяется, на какой факультет можно поступить в университет. Последовало объяснение, что осталось всего лишь три месяца до экзамена, который будет проходить поэтапно для второго и третьего года обучения в средней школе, и учащиеся не могут себе позволить тратить время на пребывание в школе. Они должны использовать каждую свободную минуту для подготовки к экзамену (почему студенты первого года обучения в средней школе, которым не надо готовиться к экзамену, тоже отсутствовали, не обсуждалось). Школа молчаливо отказалась от своей роли в оказании помощи по подготовке к этим наиболее важным экзаменам, поскольку семьи предпочитают обращаться к нерегулируемому, и, следует добавить, незаконному рынку частных преподавателей, известным обучающим группам и учебным центрам для подготовки студентов к экзаменам.

Несмотря на то, что в школе практически не было учеников за три-четыре месяца до начала экзаменов, преподаватели в полном составе и административный персонал обязаны находиться в школьных стенах на протяжении всего учебного дня. Они приходят в школу по утрам, чтобы расписаться в школьном журнале (это необходимо для начисления заработной платы), а затем их закрывают в здании школы. Школьные ворота фактически запираются на засов, это необходимая мера предосторожности. Как застенчиво объясняет директор, это осуществляется для уверенности, что преподаватели не покинут украдкой школу раньше времени для обучения внеурочно тех самых учеников, которых нет в школе. В два часа дня, когда звонок знаменует завершение учебного дня, учителя устраивают толчею на выходе из школы, пока вахтер медленно отпирает ворота.

Учителя торопятся, спеша начать раунд частных уроков, которые для пользующихся спросом преподавателей могут продолжаться до ночи. Для определения типичности ситуации я обсудил ее с другими учителями и учениками, не посещающими школу. Ни один из них не моргнул глазом. "Это абсолютно нормально", - заверила меня студентка-второкурсница одного из университетов. "Никто больше не учится в школе. Мы все обучаемся за счет частных уроков". Ее объяснение дисфункции школы заставляет спросить, находится ли школа (понимаемая как социальный институт, микрокосм общества, место формирования сообществ и способ установления социальных контактов, прав и ценностей), на пути к вымиранию? Способствует ли рынок образовательных услуг устареванию школы? Говоря более конкретно, будет ли вскоре написан некролог о школе?

Свободный рынок и демократические реформы

Школа - это лаборатория для демократии, по выражению Джона Дьюи, вдохновленного во многом процессами планирования в двадцатом столетии и построением концепций вокруг глобального обучения. Такое утопичное демократическое видение школы было изменено в 1990-е годы, когда возникла дискуссия о демократии, правах человека и рынках, проникновении международных донорских программ и политических реформ в сферы образования. Возобладали подходы, ориентированные на рынок и бизнес-модели, к образованию и более широкой организации общества, что заставило David Jenkin цинично отчеканить свой знаменитый акроним «TINA» («Не существует альтернативы») (рынку). Принципы рынка: подотчетность, эффективность и рентабельность, - назовем лишь некоторые, уже сообщили о реструктуризации образовательной политики во всем мире. Во многих дискуссиях относительно международного развития сектор образования рассматривается как заслуживающий инвестиции в первую очередь. Объяснением служит человеческий капитал или способность достижения высоких экономических результатов, поскольку сфера образования готовит население для рынка труда и способствует стимулированию рынков и торговли. К основной экономически ориентированной политике в области образования часто добавляются вопросы демократии и прав человека.

Самые ранние из свободных рыночных реформ призывали к децентрализации и приватизации системы образования - явным предпосылкам экономического роста и демократизации. Дискуссия, связывающая децентрализацию и демократизацию, велась повсеместно и воспроизводится в различных юридических документах. Подобные фразы содержатся в документах ООН, Всемирного банка, АМР США (Агентства США по международному развитию) и других директивных документах, согласно которым процесс децентрализации ведет к "демократическому участию" и "расширению прав и возможностей граждан".

Децентрализация способствует постепенной ликвидации государственного финансирования школ, передавая их в подчинение местных общин, так называемую "местную собственность". Но язык собственности и расширения полномочий скрывает вопросы равенства и социальной справедливости или проявляется в социальном неравенстве и формах несправедливости. На самом базовом уровне децентрализация, которая призывает к определенному отходу государства от финансирования и регулирования образовательного сектора, вызывает уязвимость и дальнейшую маргинализацию бедных слоев населения, финансовую зависимость среднего класса от богатых, которые уже имеют ресурсы и ноу-хау в целях обеспечения качества школьного образования для своих детей.

Способна или нет децентрализация привести к демократизации и расширению участия – это уже другой вопрос. В принципе, демонтаж централизованной системы образования может привести к большей гибкости, большому

реагированию на местные потребности, меньшей бюрократизации и возможности более широкого участия. Тем не менее, в условиях, подобных египетскому, где образовательная бюрократия характеризуется иерархической и авторитарной структурой управления, более вероятно, что децентрализация будет способствовать созданию системы множественных иерархий (каждая со своей собственной строгой авторитарностью), а не открытию пути к новой культуре консультаций и участия.

В рамках Египта, а также во всем мире велись дискуссии по поводу краткосрочных и долгосрочных последствий реструктуризации образования в соответствии с рыночными моделями и обоснованиями. Критики утверждают, что неолиберальные реформы поощряют крайний индивидуализм в ущерб общественному благу и приводят к расширению и углублению социального неравенства. Глобальный стимул для реорганизации системы образования в направлении большей децентрализации и приватизации основан на понимании того, что финансирование и организация образования являются больше вопросом личной ответственности, чем ответственностью государства.

По вопросу управления и демократии утверждается, что неолиберальные реформы не должны в действительности поддерживать демократические процессы, они даже могут серьезно подорвать их. Некоторые данные свидетельствуют о том, что сугубо рыночно ориентированные реформы легко осуществляются в авторитарных, недемократических системах, когда консультации и полномочия не являются необходимыми. Такой вывод ставит под вопрос связь между "свободными рынками" и "свободными" или "демократическими" обществами. Дилемма для политических деятелей, преподавателей и аналитиков состоит в том, что демократия и рынки, которые в совокупности задают тон образовательным инвестициям и реформам, не имеют ни очевидно совместимых, ни общих философских или исторических оснований. К этому следует добавить, что глобальные реформы должны привести к формированию конкретных национальных и региональных установок, с учетом собственной специфики и истории.

Нерегулируемые образовательные рынки в Египте

Египет - это самая густонаселенная страна среди арабских государств (в настоящее время численность ее населения составляет 80,5 млн. человек). Египет является страной с мусульманским большинством и расположен во взрывоопасном с геополитической точки зрения регионе. Страна традиционно выступала в качестве лидера в регионе в вопросах социальных и политико-экономических реформ. В середине двадцатого века, как и другие новые независимые пост-колониальные страны третьего мира, реформа образования Египта осуществлялась в духе революционных перемен. Под руководством популистского президента Гамалея Абделя Насера (1952-1970) образование было национализировано и находилось в ведении государственной бюрократии, с высокой степенью централизации. Осуществление политики происходило с двоякой целью построения экономической системы на основе социалистических принципов справедливости и

экономического роста, в идеологическом пространстве арабизма и третьего мира. Эти принципы планировалось установить как отличные от колониального прошлого.

Последующее президентство Анвара Аль-Садата (1970-1981), напротив, привело к отходу от государственного социализма и ориентации неприсоединения своего предшественника, к политике открытых дверей (*Infitah*), положив начало пути к либеральным реформам. Экономическая либерализация ведется неизменно и во время режима Мубарака (с 1981 года и по настоящее время), к этому добавилось то, что национальная безопасность стала еще более определяющей в функционировании государственного аппарата. С 1990-х годов сектор образования рассматривается в качестве составляющего звена аппарата национальной безопасности государства, с 2001 года он связан с США в направлении войны с терроризмом. Противоречивая национальная политика требует централизованного надзора над сферой образования в интересах национальной безопасности, а также децентрализации и приватизации образования в интересах местного самоуправления, государственного управления и собственности.

Приватизированное образование в Египте включает санкционированные и регулируемые государством частные школы и университеты, а также широкий спектр нерегулируемого частного обучения, который включает частные уроки (*durus al-khussusiyan*), управление группами обучения, центры частных уроков, - ученики рассматриваются в них в качестве клиентов на широком рынке образовательных услуг. Частные уроки, будь то в семье, группах обучения или центрах частных уроков, представляет собой настоящую теневую систему образования в Египте. До 1/3 дохода египетских домохозяйств расходуется на учебные нужды, главным образом на частное репетиторство.

По данным Всемирного банка, в 2002 году почти 9 процентов Египетского ВВП расходовалось на образование, 60 процентов от этой цифры финансировалось из бюджета и 40 процентов - из частных источников. Всемирный банк одобрил деятельность египетского правительства и действия египетских семей за их приверженность к образованию, поскольку указанные расходы на этот сектор значительно превышают суммы, потраченные в странах ОЭСР. Однако эти частные непомерные расходы вызывают высокие социальные издержки. Приватизация ложится чрезмерным финансовым бременем на домашние хозяйства и усугубляет социальный раскол и, возможно, увеличивает круг бедности, если образование не приносит отдачи от вложенных в него инвестиций.

Другим следствием растущей зависимости от нерегулируемых услуг в области образования является то, что семьи принимают эту нагрузку, хотя и без удовольствия, обеспечивая своим детям получение необходимого образования на всех стадиях. Поскольку семьи вкладывают свою энергию и ресурсы в частные неофициальные рынки, они менее склонны воздействовать на школы и местные власти в интересах обеспечения адекватного и качественного школьного

образования. Этот фактор приводит к дальнейшему ухудшению, и, как проиллюстрировал вышеописанный сюжет о пустой школе, к ненужности школы.

Исчезновение профессии учителя

Другой способ оценки последствий широкого распространения частных образовательных услуг заключается в том, что этот процесс приводит к исчезновению профессии учителя. Поскольку государство постепенно выводит государственные инвестиции из школ и общественность обращается к частному сектору в целях подготовки к экзаменам, учителя уже не выполняют свою роль в качестве воспитателей, с учетом социальной ответственности, которая должна сопровождать этот процесс. Вместо этого они вступают в индустрию услуг, которая выражает потребность в специалистах по подготовке к экзаменам. При этом учащиеся выступают в качестве клиентов, а преподаватели являются поставщиками услуг.

Для обеспечения прожиточного заработка, при начальной ежемесячной зарплате учителя с высшим образованием 23 доллара США, многие преподаватели вынуждены заниматься самопродвижением на рынке частных уроков, возможно, ставя под угрозу свою репутацию в качестве преподавателей, иногда даже прибегая к не вполне этичным средствам для приобретения клиентов. В ходе этнографических исследований, которые я провел между 1989-2003 годами, нередко можно было встретить учителей, которые использовали тактику запугивания, фаворитизм, а порой и физическое наказание, с тем, чтобы учащиеся брали у них частные уроки после школьных занятий.

Некоторые будущие учителя могут отказаться работать в школах и поступить непосредственно на работу в незаконные центры частных уроков, которые стремительно росли с середины 1990-х годов, и это может стать весьма прибыльным бизнесом. Обучающие центры обслуживают практически все социально-экономические группы. Эти центры можно встретить в городских трущобах, элитных городских районах, деревнях и городах средних размеров. Они адаптируются к потребностям и средствам местных общин. В Каире учащиеся дорогих частных школ обычно берут частные уроки по всем основным предметам в специализированных учебных центрах, по цене от 2000 египетских фунтов до 3000 египетских фунтов по каждому предмету в год.

Преподаватели с хорошим рейтингом, то есть те, чьи учащиеся получили особенно высокие оценки по экзамену *Thanawiyya Amma*, получают практически статус рок-звезд. Один из таких преподавателей химии, "Ustaz Hany", отделился от известного учебного центра в Каире, чтобы организовать свой собственный центр, когда спрос на его услуги как преподавателя резко вырос (многие из его учеников набрали достаточно высокие баллы, чтобы поступить на медицинский или другие пользующиеся высоким спросом факультеты). Он известен своим образом жизни "миллионера". Он водит последнюю модель «Мерседеса», купил прогулочную виллу на шикарном Северном побережье города Марина, нанял модного секретаря

для ведения своего графика и растущего списка желающих брать у него уроки. Но рынки являются неустойчивыми, и стремительный подъем преподавательской звезды может закончиться падением после публикации результатов экзамена, если клиенты другого преподавателя получат более высокие результаты.

Частные школы и поляризация

Рыночные тенденции также вошли в сферу частной школы, но в другом порядке и с отдельными последствиями. С чисто рыночной точки зрения приватизация позволяет ввести множество новых игроков на образовательный рынок, что теоретически могло бы стимулировать своего рода образовательный плюрализм или способствовать так называемому «школьному выбору». Школы, в отличие от неофициальных рыночных уроков, регулируются и должны следовать национальной учебной программе. Но новые институциональные механизмы появились на рынке частных школ, что оказывает неблагоприятное воздействие на основные принципы и ценности образования и демократии, особенно с точки зрения равного отношения ко всем обучающимся. С 1991 года по 2001 год наблюдался рост частных школ на 52%, а также появился новый прототип - инвестируемые школы (*madrassa istathmariyya*).

Эти школы, уникальные в истории египетского образования, появившиеся в 1990-х годах и обеспечивающие городские профессиональные классы, созданы как инвестиционные компании (*sharikat istathmariyya*), и их руководящие органы зачастую состоят главным образом из бизнесменов, не имеющих никакого отношения к области образования. Некоторые инвестируемые школы предлагают пакет образовательных программ, и родители могут выбирать более экономичный вариант - арабский язык, который ведет к получению египетского сертификата о среднем образовании, или гораздо более дорогостоящие международные разделы, британский IGCSE (Международный сертификат общего среднего образования) и международный бакалавриат.

С середины 1990-х годов вошел в моду американский диплом средней школы, что стало частью образовательных предложений. В любом месте американские и британские программы могут стоить родителям от четырех до восьми раз дороже, чем национальные программы в той же школе. В одной из частных инвестиционных школ в Каире, например, средние взносы для учащихся на национальную программу на арабском языке в 2003 году составили 4200 египетских фунтов в год по сравнению с 20000 египетских фунтов на американскую программу. Учащиеся, посещающие египетские учебные программы, были вынуждены заниматься в старом здании с плохо вентилируемыми кабинетами, в то время как их коллеги, занимающиеся по американской системе, обучались исключительно в отремонтированном кондиционированном здании напротив, с современным кафетерием и новыми компьютерами. Пространственное разделение учащихся и персонала, естественно, приводит к чувствам обиды, неполноценности и превосходства.

Еще одна тенденция на рынке частной школы заключается в том, чтобы привлечь учащихся на основе зачастую поляризованных категорий религии и идеологии. Школьный рынок предлагает на выбор христианские школы, исламские школы, не принадлежащие к определенному вероисповеданию арабские школы, иностранные (европейские и североамериканские) лингвистические школы, все из которых находятся в административном ведении Министерства образования и следуют национальным учебным планам. Некоторые частные исламские школы, например, пытаются культивировать исламскую консервативную, по умолчанию: антинациональную самобытность. В таких школах национальные символы, такие как национальный флаг и портрет президента, например, могут быть заменены альтернативными символами, такими как Саудовский флаг, поскольку Саудовская Аравия является колыбелью ислама, а также рисунками к сюжетам из Корана. Эти школы могут также проводить дискриминационную политику "только мусульмане" в отношении найма персонала и учащихся, хотя юридически это не разрешено. Христианские школы могут следовать аналогичной политике, в результате чего ученые беспокоятся о влиянии школы на усугубляющееся сектантство.

Обучение в интересах общественного блага

Институт школы, как это происходит в настоящее время, вполне может оказаться устаревшим, будучи не в состоянии оказывать услуги, соответствующие меняющимся (глобальным) потребностям граждан, действовать в качестве предвестника прав и реагировать на изменения в социальной и экономической сферах. Если дети и их родители принимают решение не посещать школу, предпочитая взамен частные образовательные услуги, никто не может повлиять на этот процесс, но делается вывод о том, что школы терпят поражение и, возможно, свободно обрекают себя на вымирание.

Однако нынешние образовательные альтернативы, обусловленные принципами рынка и приватизации, получающие дополнительную поддержку от религиозных отделов, не должны рассматриваться в качестве реальных, устойчивых и этически обоснованных.

Пока еще рано писать некролог школе и стоит отказаться от утомительного прощания с учительской профессией. Вместе с тем, безусловно, необходимо переосмысление того, как должно быть организовано и профинансировано школьное обучение. В ряду серьезных проблем в области образования выделим следующую: аналитики, реформаторы и специалисты-практики должны вернуть школы и преподавателей из сферы узкого рынка, заставить отказаться от сектантских, религиозных и чисто идеологических интересов, чтобы снова обратиться к идеалу образования как общественного блага.

¹ Данная статья является выдержкой из материала, озаглавленного "Образование и империя: основанные на правах реформы в арабском мире", представленного на 3 Конференции Общества сравнительного образования Средиземноморья "Межкультурный диалог через образование", состоявшейся

11-13 мая 2008 года на Мальте. Полный текст исследования можно запросить у автора: **herrera@iss.nl**