

Yleissivistävä koulutus Venäjän murroksessa

Sirkka Laihiala-Kankainen

Koulutuspolitiikalla ymmärretään yleisesti ottaen kaikkia niitä toimenpiteitä ja pyrkimyksiä, joilla julkinen valta ja yhteiskunnan eri ryhmät pyrkivät vaikuttamaan koulutuksen kehitykseen. Venäjällä koulutuspolitiikka (*obrazovatel'naja politika*) on suhteellisen uusi termi, jota alettiin käyttää vasta 1980-luvun lopulla (Dneprov 1999a). Myös aiempi, länsimaissa laajalle levinnyt käsite koulupolitiikka (*škol'naja politika*) oli neuvostopedagogiikalle vieras; sitä käytettiin 1970-luvulla ainoastaan vertailevassa kasvatustieteessä länsimaisten kasvatus- ja koulutusjärjestelmien kuvauksissa. Jo 1920-luvun puolivälissä vakiintui käsite ”kommunistisen puolueen politiikka koulutuksen alueella” (*politika Kommunističeskoj partii v oblasti obrazovanija*). Historiaan viitattaessa puhuttiin vastaavasti hallitsijan (itsevaltiaan, tsaarin) koulutuspolitiikasta. Ilmaisutapa näyttää siirtyneen myös nykyaikaan, sillä Venäjän federaation koulutuslaissa (*Ob obrazovanii*, 1992) käytetään sanamuotoa ”valtion politiikka koulutuksen alueella”. Tämä termi löytyy myös pedagogisesta tietosanakirjasta (Bim-Bad 2009, 56), kun taas koulutuspolitiikan käsitettä sellaisenaan siinä ei

esiinny. Sen sijaan Venäjän koulutuksen modernisointia koskevassa dokumentissa (*Kontseptsija modernizatsii rossijskogo obrazovanija*, 2001) koulutuspolitiikka määritellään valtion ja yhteiskuntaryhmien yhteiseksi vaikuttamisalueeksi.

Venäläinen tapa koulutuspolitiikan määrittelyssä ilmentää ylhäältä alaspäin suuntautuvaa, keskitettyä suunnittelu- ja hallintomallia, joka korostaa hallitsijan, puolueen tai valtion johtavaa asemaa yhteiskunnassa. Valtio on ollut keskeinen koulutuksen määrittäjä useimmissa kansallisvaltioissa, mutta viime vuosikymmenten aikana koulutuspoliittista toimivaltaa on pyritty siirtämään yhä enemmän yhteiskunnan eri ryhmille, instituutioille ja kansalaisjärjestöille; samalla kansallista koulutuspolitiikkaa tehdään yhä useammin kansainvälistyvässä toimintaympäristössä ja koulutuksen kehittämiseen vaikuttavat monet ylikansalliset järjestöt ja organisaatiot (ks. Rinne et al. 2011).

Globalisaation edetessä koulutus on muodostunut sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti varsin yhdenmukaiseksi maapallon kaikissa osissa. Kuitenkin sillä on myös kansallinen ja paikallinen tehtävänsä: koulutus on merkittävä voimavara pyrittäessä tärkeiksi koettuihin yhteiskunnallisiin, poliittisiin ja kulttuurisiin tavoitteisiin. Siksi koulutusjärjestelmää pyritään kehittämään ottaen huomioon myös kansalliset arvot, perinteet ja käytännöt (ks. esim. Neimatov 2002, 189–264; Zapesotski 2003, 364–380). Koulutuspolitiikan muotoutumiseen vaikuttavat siten samanaikaisesti sekä kansalliset että paikalliset ja globaalit normistot, joiden yhteenkietoutuminen saa eri maissa erilaisia muotoja.

Tarkastelen tässä artikkelissa Venäjän koulu-

tuspolitiikan linjauksia koulutuksen uudistamista koskevien dokumenttien pohjalta. Keskityn erityisesti yleissivistävään koulutukseen, jossa kansallisiin arvoihin ja traditioihin perustuvilla ratkaisulla on merkittävä rooli. Venäläinen yleissivistävä koulutus jaetaan kolmeen tasoon: ala-asteen koulutus (*našalnoje obštšjeje obrazovanije*, luokat 1–4), peruskoulutus (*osnovnoje obštšjeje obrazovanije*, luokat 5–9) ja toisen asteen täysi koulutus (*sredneje polnoje obštšjeje obrazovanije*, luokat 9–11). Kaksi ensimmäistä tasoa kuuluvat oppivelvollisuuden piiriin. Koulutuspolitiikan yleisten periaatteiden ohella tarkastelen artikkelissani yleissivistävän koulutuksen linjauksia valtakunnallisissa standardeissa sekä niiden pohjalta laadituissa perus- ja malliopetus suunnitelmissa. Sen sijaan koulutuksen arviointiin liittyvä valtakunnallinen päättökoe (ks. Nelli Piattoevan artikkeli tässä lehdessä) jää käsittelyni ulkopuolelle.

Venäjän koulutuksen murroksessa 1980-luvun puolivälistä nykypäivään voidaan erottaa kolme päävaihetta. Perestroika merkitsi sananmukaisesti koko koulutusjärjestelmän perusteiden uudelleen muotoilua ja rakentamista. Neuvostoliiton hajoisesta (1991) alkavan siirtymäkauden oletettiin muodostuvan suhteellisen lyhyeksi, mutta uusien arvojen ja toimintatapojen omaksuminen on vienyt huomattavasti pidemmän ajan ja koulutuspolitiikan päälinjat ovat selkiintyneet vasta viimeisen vuosikymmenen aikana. 2000-luvulta alkanutta vaihetta voidaankin ehdollisesti kutsua vakiintumisen aikakaudeksi. Tarkastelen yleissivistävän koulutuksen kehitystä artikkelissani näiden päävaiheiden kautta.

Koulutuspoliittinen keskustelu Venäjällä on ollut ajoittain varsin kiivasta (ks. esim. Laihiala-Kankainen 2010). Yhteisten suuntaviivojen löytäminen on ollut vaikeaa yhteiskunnallisen murroksen jälkeisessä taloudellisesti epävakaa-tilanteessa, jossa kansallisten näkemuserojen lisäksi haasteita koulutuksen kehittämiseen ovat tuoneet globalisaatioon kytkeytyvät kysymykset taloudellisesta kasvusta, kilpailukyvystä ja koulutuksen ylikansallisista muodoista. Miten kansallisen koulutuspolitiikan linjaukset ovat toteu-

tuneet yleissivistävässä koulutuksessa ja missä määrin kansainväliset kehitystrendit ja haasteet ovat vaikuttaneet Venäjän koulutuspolitiikan muotoutumiseen? Näitä kysymyksiä pohdin koulutuspoliittisen katsaukseni yhteenvedossa.

Koulutuspolitiikan suunnanmuutos

Koulutuksen demokratisointiprosessi käynnistyi 1980-luvun puolivälissä yksittäisten ”innovaattoreiden” ja kentällä toimivien opettajien aloitteesta. Ensimmäistä kertaa neuvostoval- lan historiassa uudistusvaatimukset nousivat ruohonjuuritasolta ja niiden äänitorvena toimi opettajien ammattilehti *Učitel'skaja gazeta* (ks. esim. Holmes et al. 1995; Sutherland 1999; Webber 2000). Uudistajien keskeisenä tavoitteena oli sellaisten opetusmuotojen kehittäminen, jotka neuvostokoulun ”komentopedagogiikan” sijaan ottaisivat paremmin huomioon myös oppilaiden ja vanhempien tarpeet. Yhteistyöpedagogiikan (*pedagogika sodružestva*) nimellä tunnettua liikettä vastassa oli Neuvostoliiton autoritaarinen hallintokulttuuri, joka puolusti koulutuksen vanhoja rakenteita ja neuvostokou- lun kasvatuksellisia tavoitteita (Nikandrov 1995, 51). Uudistuksen suuntaviivat hyväksyttiin opet- täjien valtakunnallisessa edustajakouksessa vuonna 1988 ja niiden toimeenpano aloitettiin Eduard Dneprovin tultua opetusministeriksi (1990–1992). Vastustuksesta huolimatta uudis- tusliike sai tärkeimmät vaatimuksensa kirjattua uuteen koulutuslakiin.

Venäjän federaation laki koulutuksesta (*Zakon Rossijskoi federatsii ”Ob obrazovanii”*, 1992) on merkittävin maan koulutuspolitiikan suuntaa määrittävä dokumentti. Sen ensimmäisessä artiklassa koulutus julistetaan valtion prioriteettialueeksi, jonka organisatorisen perustan muodostaa valtakunnallinen koulutuksen kehittämisohjelma. Valtion koulutuspoliittiset periaatteet (artikla 2) on kiteytetty kuuteen pääkohtaan, joita tarkastelen seuraavassa yksi- tyiskohtaisemmin. Samalla pyrin valottamaan niiden merkitystä ja tulkintaa siirryttäessä neuvostokoulusta uuteen järjestelmään, jossa

koulutus ymmärretään ”tavoitteelliseksi, ihmisen, yhteiskunnan ja valtion etujen mukaiseksi kasvatus- ja opetusprosessiksi”.

Ensimmäisenä periaatteena laissa mainitaan koulutuksen humaani luonne (*gumanistišeski karakter obrazovanija*), joka nojaa yleisinhimillisten arvojen ensisijaisuuteen, ihmisten elämän ja terveyden sekä persoonallisuuden vapaaseen kehittämiseen. Periaatteen mukaisina tavoitteina laissa mainitaan kasvatus kansalaisuuteen, työteliäisyyteen, ihmisen oikeuksien ja vapauksien kunnioittamiseen sekä rakkauteen luontoa, isänmaata ja perhettä kohtaan. Humanisoinnin periaate viittaa pyrkimykseen irtaantua neuvostokoulun teknokraattisesta perinteestä (esim. Nikandrov 1995; Senko 2000). Koulutuksen humanitarisoinnista (*gumanitarizatsija obrazovanija*) puhuttaessa tarkoitetaan opetuksen sisältöjen kehittämistä lisäämällä perinteiseen, luonnontieteellis-teknisiin oppiaineisiin perustuvaan opetussuunnitelmaan sosiokulttuurista ja kulttuurihistoriallista ainesta (Bim-Bad 2009, 58–59). Kulttuuristen oppisisältöjen katsotaan vaikuttavan suotuisasti oppijan persoonallisuuden muotoutumiseen ja luovan uutta, henkisiin arvoihin perustuvaa ideologista tietoisuutta.

Toinen keskeinen periaate koulutuslaissa on Venäjän federaation kulttuuri- ja koulutusalueen yhtenäisyyden säilyttäminen (*jedinstvo federalnogo kulturnogo i obrazovatel'nogo prostranstva*). Alueellisen ja etnisen tietoisuuden kasvaessa 1980-luvun lopulla monet kansalliset ja etniset ryhmät alkoivat irtaantua Neuvostoliiton keskitetystä koulutusjärjestelmästä ja perustaa omien tavoitteidensa mukaisia oppilaitoksia. Syntyi runsaasti myös yksityisiä kouluja, jotka poikkesivat perinteisistä oppilaitoksista sekä rakenteeltaan että toimintatavoiltaan. Koulutusjärjestelmän murenemisen ehkäisemiseksi ja koulutuksen jatkuvuuden turvaamiseksi lakiin kirjattiin erillinen artikla (7) valtakunnallisten koulutusstandardien sekä niihin liittyvien kansallisten ja alueellisten komponenttien laatimisesta. Opetuskielestä on säädetty erikseen artikkelissa 6.

Kolmantena koulutuspoliittisena periaatteena laissa mainitaan koulutuksen ja opetuksen

yleistajuisuus (*obštšedostupnost obrazovanija*), koulutusjärjestelmän mukauttaminen oppilaiden ja kasvatettavien kehitys- ja valmiustasoon. Tämän vaatimuksen voi tulkita liittyvän läheisesti humanismin periaatteeseen, ja sen korostaminen laissa johtunee pitkälti neuvostokoulun teoreettisuudesta ja tietopainotteisuudesta, joka syrjäytti oppilaiden yksilölliset tarpeet ja kiinnostuksenkohteet (ks. esim. Krylov & Korostyleva 1998; Serikov 1999; Selivanova 2001).

Neljäs koulutuspoliittinen periaate liittyy uskonnon asemaan koulutusjärjestelmässä. Jo neuvostovallan aikana vuonna 1990 hyväksyttiin sekä Neuvostoliiton että Venäjän Sosialistisen Neuvostotasavallan uskonnonvapauslaki, joka takasi kaikille kansalaisille ja uskonnollisille yhteisöille tasavertaiset oikeudet riippumatta uskontokunnasta (Kääriäinen 2004, 66–67). Neuvostoajalta periytyvä kirkon ja valtion sekä kirkon ja koulun ero jäi edelleen voimaan Venäjän federaatiossa: koulutuslain mukaan valtion ja kuntien oppilaitoksissa noudatetaan sekularismin eli maallisen opetuksen periaatetta (*svetski karakter obrazovanija*). Sen sijaan yksityisissä kouluissa voidaan opettaa uskontoa ja uskonnollisilla yhdyskunnilla on oikeus perustaa myös omia kouluja.

Vapauden ja pluralismin periaatteen (*svoboda i pljuralizm v obrazovanii*) sisältöä ei ole koulutuslaissa tarkemmin täsmennetty. Pedagogisen tietosanakirjan mukaan (Bim-Bad 2009, 200) pluralismi sosiaalipsykologisessa merkityksessä viittaa ihmisten mahdollisuuteen ilmaista itseään ja toimia erilaisten näkemysten, orientaatioiden ja arvostusten mukaan. Koulutuksen yhteydessä se viittaa opetuksen ja oppilaitosten monimuotoisuuteen sekä koulutuksen toimijoiden itsenäisyyteen (ks. esim. Peškova 2000; Škatulla 2001).

Kuudentena yleisenä periaatteena koulutuslaissa mainitaan hallinnon demokraattinen ja valtiollis-yhteiskunnallinen luonne (*demokratišeski, gosudarstvenno-obštšestvennyi karakter upravljenija obrazovaniem*) ja oppilaitosten autonomia (*avtonomnost obrazovatelnyh utšreždeni*). Vaikka koulutuksen katsotaan kuuluvan valtion prioriteettialueisiin, laki antaa mah-

dollisuuden vallan hajauttamiseen, suunnittelun ja päätöksenteon laajentamiseen sekä alueiden että kansalaisjärjestöjen suuntaan. Autonomian periaate puolestaan antaa laajat mahdollisuudet mm. yksityisten oppilaitosten toimintaan.

Koulutuspoliittisten periaatteiden lisäksi laissa määritellään valtion lainsäädännön toimialue ja tehtävät koulutuksen järjestämisessä. Lain yleiseen osaan sisältyvät myös säädökset kansalaisten koulutuksellisista oikeuksista; kaikille maksuton 9-vuotinen peruskoulutus on taattu myös Venäjän federaation perustuslaissa (*Konstitutsija* 1998, artikla 43).

Uudistuspolitiikan kannattajille koulutuslaki merkitsi vahvaa tukea neuvostokoulun teknokraattisesta ja autoritaarisesta perinteestä irtaantumiseen. Koulutuspolitiikan suunnanmuutos näkyy myös opetusministeriön virallisissa kannanotoissa siitäkin huolimatta, että virkamiesten ja tutkijoiden keskuudessa oli runsaasti myös uudistuksen vastustajia (Neimatov 2002, 191). Siirtymäkaudella ongelmaksi muodostui ennen kaikkea se, että koulutuspoliittiset periaatteet on muotoiltu laissa varsin yleisellä tasolla, mikä antoi mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin. Jotkut lain kohdat taas on kirjattu hyvinkin yksityiskohtaisesti, mutta ne ovat jääneet käytännössä toteuttamatta. Neimatovin (2002, 193) mukaan lailla oli kuitenkin tärkeä merkitys uuden koulutusideologian ja -filosofian vakiinnuttamisessa. Samalla siitä tuli myös oikeudellinen normi, joka syrjäytti vanhan totalitaarisen koulutuksen mallin ja loi uudistustyölle strategisen pohjan.

Kriisistä konsensukseen: koulutuksen kansallinen doktriini

Ennen koulutuslain hyväksymistä koulun uudistamista hidastivat pääasiassa ideologiset syyt, sillä ”virallinen pedagogiikka” kannatti pitkälti neuvostokoulun arvoja ja perinteitä ja ”vanhalla koneistolla” oli edelleen merkittävä asema koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Lain hyväksymisen jälkeen uudistusten esteeksi muodostuivat ennen kaikkea taloudelliset tekijät: hintojen vapauttamisen myötä vuonna 1992

alkanut siirtyminen markkinatalouteen johti talouselämän sekasortoon. Opettajien palkkataso ja ammatin yleinen arvostus alkoivat nopeasti heiketä. Valtion finanssipolitiikan seurauksena koulutuksen osuus valtion bruttokansantuotteesta laski koko 1990-luvun ajan: vuonna 1991 se oli vielä 6,2 prosenttia, kuusi vuotta myöhemmin enää 3,5 prosenttia (Derjabin 2004, 76; Zijadinova 2006, 52). Valtion vetäytyessä vastuusta palattiin vanhaan hallinnollis-byrokraattiseen toimintatapaan: koulutuspolitiikka ”privatisoitiin” hallintovirastoille ja hallintobyrokraatiasta voimansa saava korruptio alkoi levitä mm. erilaisten lisenssien myöntämisen muodossa (Dneprov1999b, 18).

Talouden kriisistä huolimatta akateeminen vapaus ja monimuotoisuus koulutuksessa lisääntyivät. Koko 1990-luvun ajan perustettiin uusia oppilaitoksia, otettiin käyttöön vaihtoehtoisia opetusohjelmia ja laadittiin uusia oppikirjoja. Kun oppilaitokset vuonna 1996 saivat oikeuden periä opetusmaksuja, maksulliset koulutuspalvelut levisivät myös yleissivistäviin kouluihin ja loivat pohjaa koulutuksellisen eriarvoisuuden kehittymiselle (ks. Rutkevits 1999). Eriytyminen näkyi yleissivistävän koulun toisen asteen profiloitumisena: humanistisiin oppiaineisiin panostavien kymnaasien (*gimnazija*) sekä luonnontieteisiin ja teknillisiin aineisiin erikoituneiden lyseoiden (*litsei*) määrä kasvoi nopeasti: kun vuonna 1991 maassa oli 191 lyseota ja 283 kymnaasia niin kuuden vuoden kuluttua niiden lukumäärä oli kasvanut kolminkertaiseksi (Šadrikov 1997, 584).

Maksakovskin (2005) arvion mukaan koulutuksen kehitystä 1990-luvulla hidastivat myös strategiset virheet opetusministeriön toiminnassa. Koulutuslain hyväksymisen jälkeen alettiin laatia federaation kehittämissuunnitelmaa, mutta riittävän yksimielisyyden puuttuessa luonnos vedettiin pois duuman käsittelystä. Vuonna 1994 julistettiin kilpailu yleissivistävän perusasteen koulutusstandardin laatimisesta, mutta useiden työryhmien ponnisteluista huolimatta yhteisesti hyväksyttyä esitystä ei saatu aikaan, vaan jouduttiin turvautumaan väliaikaisiin standardeihin

(Lednev et al. 2002). 1990-luvun lopulla opetusministeriössä suunniteltiin siirtymistä 12-vuotiseen kouluun mm. sillä perusteella, että Venäjä oli lähes ainoa kehittynyt maa, jossa keskiasteen koulutus oli alle 12 vuotta. Parin vuoden ankaran valmistelutyön jälkeen aikeesta luovuttiin, jonka jälkeen voimat keskitettiin uudelleen standardien laatimiseen.

2000-luvun taitteessa oli ilmeistä, että koulutusjärjestelmän uudistamisessa oli ajautettu umpikujaan. Valitskajan (2000, 3) arvion mukaan Venäjän koulutusjärjestelmä toimi ainoastaan opettajien pedagogisen innostuksen tai inertian – totuttuihin käytänteisiin pitäytymisen – ansiosta. Liberalistisen koulutuspolitiikan sijaan alettiin yhä enemmän korostaa kansallisten arvojen merkitystä ja valtion roolia koulutuksen kehittämisessä. Vuonna 2000 hyväksyttiin uusi koulutuspoliittinen asiakirja *Natsionalnaja doktrina obrazovanija*, jossa vahvistettiin Venäjän federaation koulutuksen kehittämisen strategia ja pääsuuntauukset vuoteen 2025.

Doktriinin valmisteluun osallistuivat sekä valtion että pedagogisten yhteisöjen edustajat. Se hyväksyttiin ensin yleisvenäläisessä koulutuksen työntekijöiden liittokokouksessa ja vahvistettiin myöhemmin Venäjän federaation hallituksessa. Zapesotski (2003, 362) luonnehtii kansallista doktriinia uudentyypiseksi koulutuspoliittiseksi asiakirjaksi, jossa koulutuksen strategiset tavoitteet liitetään kiinteästi valtion ja yhteiskunnan sosiokulttuuriseen tilanteeseen. Kansallisen doktriinin tavoitteena oli maan taloudellisen ja henkisen kriisin voittaminen, kansan elämänlaadun ja kansallisen turvallisuuden edistäminen sekä ”Venäjän suurvalta-aseman palauttaminen koulutuksen, kulttuurin, tieteen, korkean teknologian ja talouden alueella”. Vaikka koulutuksen kehittämistavoitteet noudattavat dokumentissa pääosin aikaisempia linjauksia, painotuksissa on myös eroja. Esimerkiksi suurvalta-aseman korostaminen heijastelee Venäjän kansallisen ylpeyden ja itsetunnon kokemia kolauksia.

Koulutuksen tärkeimmäksi tavoitteeksi doktriinissa nostetaan sukupolvien historiallisen jatkuvuuden turvaaminen ja kansallisen kulttuurin

säilyttäminen, laajentaminen ja kehittäminen. Kasvatustavoitteissa korostetaan isänmaallisuutta ja kansalaisuutta demokraattisessa oikeusvaltiossa, joka kunnioittaa ”moraalisesti korkeatasoisen persoonallisuuden oikeuksia ja vapauksia”. Valtion vastuu koulutuksen kehittämisessä liitetään perustuslain takaaman koulutuksellisen tasa-arvon turvaamiseen sekä Venäjän yhtenäisen koulutusalueen säilyttämiseen ja kehittämiseen. Yleissivistävän koulutuksen osalta todetaan, että maksuttoman, laadullisesti korkeatasoisen opetuksen tulee olla kaikkien saatavilla vuoteen 2025 mennessä.

Koulutuksen kansallisen doktriinin hyväksyminen merkitsi eräänlaista käännekohtaa Venäjän koulutuspolitiikassa: hajanaisten ja ristiriitaisten kehittämissuunnitelmien jälkeen voimavarat pystyttiin kohdistamaan talouden kriisistä selviämiseen ja yhtenäisen koulutusalueen säilyttämiseen. Ensimmäiset koulutuslain edellyttämät normatiiviset dokumentit ilmestyivät 2000-luvun alkupuolella.

Yleissivistävän koulutuksen normittaminen

Venäjän federaation koulutuksen kehittämissuunnitelma (*Federalnaja programma razvitija obrazovanija*) hyväksyttiin Putinin ensimmäisen presidenttikauden alkaessa vuonna 2000. Koulutusta koskevan lain ohella se muodosti valtion koulutuspolitiikan organisatorisen perustan vuosiksi 2000–2005. Suhteellisen laaja ja yksityiskohtainen dokumentti alkaa koulutusjärjestelmän nykytilaa käsittelevästä osiosta, jossa koulutuksen kehittämistä koskevien ongelmien katsotaan johtuvan pääosin yhteiskunnan sosiaalisesta ja taloudellisesta epävakauksesta, varojen ja resurssien puutteesta sekä koulutuksen normatiivisen perustan keskeneräisyydestä. Toisaalta yhtenä synnä tilanteen heikkouteen mainitaan myös lainsäädännön normien ”systemaattinen toteuttamatta jättäminen”.

Dokumentissa korostetaan yhtenäisen koulutusalueen tärkeyttä ja koulutuksellisen jatkuvuuden parantamista. Erityistä huomiota

kiinnitetään maksullisten koulutuspalvelujen lisääntymiseen; samalla todetaan opetusmaksujen perimisen valtion ja kuntien oppilaitoksissa olevan lainvastaista. Ongelmina mainitaan mm. opettajakunnan vanheneminen, laadullisesti korkeatasoisten oppikirjojen vähäisyys ja koulujen huono varustetaso. Alueellisten erojen kasvaessa heikoimpaan asemaan ovat jääneet maaseudun koulut. Dokumentin toisessa osassa esitetään kehittämissuunnitelman tavoitteet, tehtävät ja niiden toteuttamisen aikataulu. Kolmanteen päälukuun on kirjattu koko koulutusjärjestelmää ja eri tasojen koulutusohjelmia koskevat yksityiskohtaiset kehittämissuunnitelmat. Lopuksi käydään läpi resurssit ja ohjelman rahoitus.

Venäjän federaation koulutuksen kehittämissuunnitelmat laaditaan viideksi vuodeksi kerrallaan ja niissä toistuvat pitkälti samat asiat. Kehittämissuunnitelmien heikoin lenkki tuntuukin olevan uudistusten toimeenpanossa. Nykyisin voimassa oleva ohjelma on kirjoitettu vuosille 2011–2015. Sen lisäksi on olemassa suuri joukko alueellisia kehittämissuunnitelmia, koulutuksen eri tasoille ja erilaisille aikajanoille laadittuja suunnitelmia, projekteja ja konsepteja, jotka jäävät tämän esityksen ulkopuolelle. Koulutuspolitiikan näkökulmasta kiinnostavampaa on seurata valtakunnallisten koulutusstandardien kehitystä, sillä ne määrittävät koulutuksen järjestämistä kaikissa valtion akkreditoinnin saaneissa oppilaitoksissa.

Vielä 1990-luvun taitteessa uudistusmieliset opettajat vastustivat ankarasti standardien laatimista, sillä he pelkäsivät vanhan tietopainotteisen ja oppilaita kuormittavan opetustavan sekä elämälle vieraan, hyödyttömän tiedon siirtyvän myös ”uuteen” kouluun (ks. Dneprov 1999b, 19–25). Myöhemmin useimmat heistä kuitenkin vakuutuivat standardien tarpeellisuudesta, ja osallistuivat itsekin niiden laadintaan. Aluksi pyrittiin saamaan voimaan väliaikaiset standardit, jotta voitaisiin ”vakaannuttaa venäläisen koulutusjärjestelmän saavutukset ja estää destruktiivisten prosessien kehittyminen” (Lednev ym. 2002). Koulutuksen normittamista ajoivat erityisesti opetusministeriön ja keskusvirastojen virkamiehet, kun taas tutkijoiden keskuudessa ja

monikansallisen valtion eri alueilla standardeihin suhtauduttiin varauksellisemmin.

Ensimmäinen yleissivistävän peruskoulutuksen valtakunnallinen standardi (*Federalnyi komponent gosudarstvennogo obštšego obrazovanija*) tuli voimaan pitkällisen valmistelun jälkeen vuonna 2005. Tässä ”ensimmäisen sukupolven” standardissa määriteltiin yleissivistävän peruskoulun opetus- ja kasvatustavoitteet, oppimäärien minimitasot sekä oppituntien enimmäismäärät. Standardi muodosti perustan kaikkien yleissivistäviä peruskouluja koskevien metodisten dokumenttien ja oppikirjojen laadinnalle sekä oppimistulosten arvioinnille. Sen pohjalta yleissivistäville kouluille laadittiin perusopetussuunnitelma (*Federalnyi bazisnyi utšebnyi plan*) ja suuntaa-antavat eli malliovetussuunnitelmat (*Primernyje utšebnyje plany*). Opetus- ja tiedeministeriö määräsi opetussuunnitelman sisällöstä 75 prosenttia, alueellisten viranomaisten ja koulujen päätettäväksi jäi kummallekin noin 10 prosenttia. Eri oppiaineisiin varatut tuntimäärät saattoivat siten vaihdella tietyissä rajoissa. Standardin pohjalta laadittiin myös valtakunnallinen päättökoe (*Jedinyi gosudarstvennyi ekzamen*), joka suoritetaan toisen asteen koulutuksen päättyessä. Sen tarkoituksena oli yhdistää aiemmat oppilaitosten päättökokeet ja korkeakoulujen valintakokeet. Vaikka valtakunnalliset standardit ja vuodesta 2009 lähtien voimassa ollut yhtenäinen päättökoe jakavat edelleen voimakkaasti ihmisten mielipiteitä (ks. esim. Grigorjev 2008; Naumova 2008), niillä on ollut merkittävä vaikutus yhtenäisen koulutusalueen säilymiseen, opetusohjelmien jatkuvuuden paranemiseen ja koulutuksen sisältöjen laadulliseen kehittymiseen.

Koulutuksen modernisointipyrkimykset

Kaikki edellä mainitut pedagogiset dokumentit ovat tähänneet ensisijaisesti Venäjän yhtenäisen koulutusalueen turvaamiseen sekä koulutuksen saavutettavuuden ja koulutuksellisen tasa-arvon parantamiseen. Uusia avauksia koulutuspoliit-

tiseen keskusteluun toi vuoden 2001 lopulla ilmestynyt koulutuksen modernisointia käsittelevä dokumentti (*Kontseptsija modernizatsii Rossijskogo obrazovanija*), jossa tuodaan selkeästi esiin koulutuksen merkitys markkinatalouteen ja demokraattiseen oikeusvaltioon siirryttäessä. Koulutuksen kehittäminen nähdään siinä ennen kaikkea taloudellisen kasvun edellytyksenä ja takeena Venäjän kilpailukyvyistä maailman markkinoilla.

Painopisteen siirtyminen kansallisesta koulutuspolitiikasta kansainväliseen ja globaaliin ajatteluun näkyy erityisesti korkeakoulujen kehittämistavoitteissa (ks. Riitta Pyykön artikkeli tässä lehdessä), mutta tutkintojärjestelmien ja koulutusrakenteiden yhdenmukaistuminen on tuonut muutospaineita myös toisen asteen koulutuksen kehittämiseen. Keskiasteen profiloituminen Venäjällä alkoi jo 1990-luvulla lyseoista ja kymnaaseista, jotka toimivat läheisessä yhteistyössä eri korkeakoulujen kanssa. Tätä kautta ne ovat pystyneet turvaamaan oppilailleen mahdollisuuden opiskella korkeakoulujen ohjauksessa ja hyödyntää niiden toimitiloja, mikä puolestaan helpottaa opiskelijoiden myöhempää pyrkimistä korkeakouluun. Viime vuosina myös valtion oppilaitoksia on kannustettu tarjoamaan ylimpien luokkien oppilaille erilaisia syventämisvaihtoehtoja ns. painottavan opetuksen muodossa.

Venäläisten oppilaiden heikko menestys kansainvälisissä oppimistulosten arviointitilauksissa (esim. PISA-2003, TIMSS-2003) on antanut aiheita pohtia koulutuksen kehittämistä vaihtoehtoja myös peruskoulun tasolla, sillä venäläisen koulun perinteisinä pidetyt ”saavutukset” ovat menettämässä merkitystään (*Obrazovanije i obščestvo* 2009, 72) samalla kun yhä useammin tunnustetaan se tosiasia, ettei venäläinen koulu ota riittävästi huomioon nyky-yhteiskunnan koulutukselle asettamia haasteita, oppilaiden yksilöllisiä tarpeita ja kiinnostuksenkohteita (Kuznetsov 2009, 3).

Koulutuksen modernisointipyrkimykset näkyvät selvästi kahdessa viime vuosien tärkeimmässä pedagogisessa dokumentissa: Ve-

näjän federaation uudessa koulutuslaissa, joka hyväksyttiin vuoden 2012 joulukuussa, ja ”toisen sukupolven” standardeissa, joiden soveltamiseen yleissivistävässä koulutuksessa on siirrytty asteittain vuodesta 2010 lähtien.

Uusi koulutuslaki (*Ob obrazovanii v Rossijskoi federatsii*) korvaa vuonna 1992 hyväksytyin koulutuslain sekä vuonna 1996 annetun korkeampaa koulutusta ja korkeakoulun jälkeistä ammatillista koulutusta koskevan lain. Näin ollen se kattaa kaikkia koulutuksen tasoja koskevat säädökset ja normit. Valtion koulutuspoliittiset periaatteet (artikla 3) on muotoiltu laissa aikaisempaa tarkemmin. Uusina painoituksina mukaan ovat tulleet mm. vaatimus suotuisien olosuhteiden luomisesta venäläisen koulutusjärjestelmän integroimiselle muiden maiden koulutusjärjestelmiin tasa-arvoiselta ja kaikkia osapuolia hyödyttävältä pohjalta sekä oikeus elinikäiseen koulutukseen persoonallisten tarpeiden mukaan.

Uuteen lakiin on kirjattu myös koulutusstandardit (FGOS) koskevia säädöksiä (artikla 11), joiden tavoitteena on mm. koulutuksen laadun ja venäläisen koulun kilpailukyvyyn parantaminen sekä yleisten oppimistaitojen ja oppilaan persoonallisen kehityksen edistäminen (Kuznetsov 2009). Koulutuslain mukaan perusopetussuunnitelmassa ei enää eroteta kansallis-alueellista ja oppilaitoksen komponenttia kuten aikaisemmin, vaan se koostuu kaikille yhteisestä ja vaihtoehtoisesta osiosta, jonka määrittelyyn voivat osallistua koulutusprosessin eri osapuolet (mm. alueelliset ja kunnalliset elimet, koulut, opettajat, vanhemmat ja oppilaat).

Oppilaiden yksilöllisten taipumusten huomioon ottaminen ja valinnan mahdollisuuksien lisääntyminen näkyy parhaiten yleissivistävän koulutuksen yläluokkia (10–11) koskevassa standardissa (*FGOS srednego/polnogo obščego obrazovanija*), joka hyväksyttiin vuonna 2012. Sen mukaan kaikille yhteisten aineiden (venäjän kieli ja kirjallisuus, vieras kieli, matematiikka, historia, liikunta ja kansalaistieto) lisäksi oppiaineita voidaan valita kuudelta eri oppiainealueelta (filologiset oppiaineet, vieraat kielet, yhteiskuntatieteet, matematiikka ja informatiikka, luon-

nontieteet sekä yhtenä kokonaisuutena liikunta, ekologia ja kansalaistieto). Pakollisia aineita on oltava vähintään yhdeksän ja oppituntien enimmäismäärät vaihtelevat 31 ja 37 välillä. Uuden standardin mukaiseen opetukseen on mahdollista siirtyä vuonna 2013, viimeistään se tulee ottaa käyttöön vuonna 2020.

”Toisen sukupolven” standardit merkitsevät ensimmäistä askelta vaihtoehtoisten koulutusreittien valinnassa oppilaan omien mieltymysten ja kiinnostuksenkohteiden mukaan (ks. Kondakov & Kuznetsov 2008). Pidemmällä aikavälillä tällä on monia seuraamuksia koulutuksen uudistumiseen (Volkov et al. 2009, 25). Valinnan vapauden lisääntyminen edellyttää opetusohjelmien ja erilaisten moduulien avointen markkinoiden muodostamista ennalta määrättyjen standardien sijaan. Tämä puolestaan johtaa koulutusmarkkinoiden uudenlaiseen sääntelyyn, sillä valtio ei hallintokoneistonsa kautta voi enää kontrolloida opetusohjelmien laatua, vaan laadun tarkkailu siirtyy arvioinnin ammattilaisille, eri yhteiskuntaryhmille ja kuluttajille.

Koulutuspolitiikan menneisyys ja tulevaisuus

Olen tässä artikkelissa kuvannut Venäjän koulutuspolitiikan linjauksia tärkeimpien pedagogisten dokumenttien pohjalta viimeisen kahden vuosikymmenen ajalta. Tarkoituksena on ollut yleissivistävän koulutuksen kehityksen yleisten suuntaviivojen ja keskeisten kiistakysymysten hahmottaminen.

Venäjän federaation kansallisen (valtiollisen) koulutuspolitiikan perusteet luotiin 1990-luvun taitteessa, ja ne kirjattiin koulutusta koskevaan lakiin varsin yleisessä muodossa. Neuvostokoulun ideologisesta perinnöstä irtaantumisen vaikeus näkyy siinä, että koulutuksen uudistaminen ja laissa esitettyjen säädösten toimeenpano on vienyt lähes kaksi vuosikymmentä. 1990-luvulla keskeisenä tavoitteena oli Venäjän federaation koulutusalueen yhtenäisyyden luominen ja säilyttäminen, mutta vasta 2000-luvun alkupuolella luotiin lainsäädännöllinen ja normatiivinen

perusta, joka antoi mahdollisuuden koulutuksen kehittämiseen ”ihmisen, yhteiskunnan ja valtion” etujen mukaan. Samanaikaisesti koulutuksen toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet koulutuspolitiikan painopisteen siirtymiseen yhä enemmän kansainväliselle tasolle. Koulutuksen modernisointipyrkimyksissä tavoitteeksi on asetettu osallistuminen yhteisen yleiseurooppalaisen koulutusalueen luomiseen. Vaikka globalisoituvan talouden haasteet kohdistuvatkin ennen muuta korkeakoulujen kehittämiseen, rakenteellisen ja sisällöllisen yhdenmukaistumisen merkkejä voidaan havaita myös yleissivistävässä koulutuksessa.

Pyrkimys sosiaaliseen ja koulutukselliseen tasa-arvoon on ollut Venäjällä vahvasti esillä koko neuvostokauden jälkeisen ajan. Kun maksullinen opetus varsinkin korkeakoulutasolla on jatkuvasti lisääntynyt, valtion yleissivistävät koulut on nähty viimeiseksi tasa-arvoa puolustavaksi linnakkeeksi; siksi kaupallisten mekanismien leviämistä on vastustettu ankarasti (esim. Zijatdinova 2006; Tavokin 2012). Yleissivistävän koulutuksen maksuttomuus ei ole kuitenkaan pystynyt estämään sosiaalisen, kulttuurisen ja alueellisen eriarvoisuuden kehittymistä, joka tutkimusten mukaan näyttää syntyvän jo perheissä ja vahvistuvan lasten tullessa esikouluikään (Obrazovanije i obštšestvo 2009, 73).

Venäjän federaation koulutuspolitiikalle on ollut ominaista valtiojohtoisuus ja pyrkimys keskitettyyn hallintomalliin. Koulutuksen modernisointikonseptissa on nähtävissä aikaisempaa selvemmin myös koulutuspolitiikan käsitteen laajeneminen: valtion prioriteettien ja vastuun ohella tähdennetään kaikkien yhteiskuntaryhmien ja ”koulutuspolitiikan subjektien” aktiivista roolia sekä suunnittelussa että hallinnossa ja resurssoinnissa. Koulutuksen kehittäminen voidaankin yhä selvemmin nähdä myös osaksi aluepolitiikkaa, jossa ollaan hyvää vauhtia siirtymässä tuloerojen tasaamisesta kasvukeskusajatteluun (ks. esim. Ollus et al. 2007). Valikoiduille alueille ja siellä toimiville oppilaitoksille keskitetään entistä enemmän resursseja vain silloin kun niiden uskotaan vaikuttavan innovatiivisesti

ja tukevan koko alueen kehitystä.

Koulutuksen tulevaisuutta pohtivat tutkijat (esim. Volkov et al. 2009, 19–20) toteavat, että Venäjän koulutuspolitiikan tavoitteena tulee olla talouden innovatiivinen kehittäminen, väestön sosiaalisten tarpeiden huomioon ottaminen ja venäläisen yhteiskunnan vakauden lujittaminen sekä vastaaminen globaalin markkinatalouden haasteisiin ja kasvavaan kansainväliseen kilpailuun. Yhteiskunnan perusrakenteiden ja talousjärjestelmän muutoksista huolimatta yleissivistävän koulutuksen käytänteissä

näkyvät kuitenkin edelleen monet neuvostokoulusta periytyvät arvot ja tavoitteet, joiden yhteensovittaminen akateemisen vapauden ja pluralismin periaatteille rakentuvaan koulutukselliseen monimuotoisuuteen ja maksullisten koulutuspalvelujen käyttöönottoon on koettu ongelmalliseksi. Vaikka tutkijat korostavat ”venäläisen koulutuksen mallin” luomisen tärkeyttä, koulutuspolitiikan tulevaisuuden kehitykseen vaikuttavat epäilemättä entistä enemmän myös kansainväliset linjaukset, sillä ”eilispäivän koulutuksen uusintamiseen” ei ole varaa investoida.

Lähteet

- Bim-Bad, B.M. (red.) (2009), *Pedagogičeski entsiklopedičeski slovar*. Moskva: Bolšaja Rossijskaja entsiklopedija.
- Derjabin, Ju.S. (2004), Finljandija – odin iz mirovyh liderov v obrazovanii. – *Pedagogika* 4, 75–82.
- Dneprov, E.D. (1998), *Sovremennaja školnaja reforma v Rossii*. Moskva: Nauka.
- Dneprov, E.D. (1999a), *Sotsialno-ekonomičeskije tupiki obrazovatelnoi politiki*. Moskva: Objedinenije Jabloko, Universitet RAO.
- Dneprov, E.D. (1999b), *Tri isotošnika i tri sostavnye tšasti školnogo krizisa*. Moskva: Objedinenije Jabloko, Universitet RAO.
- Grigorjev, S.I. (2008), Otnošenije rossijan k reformirovaniju vuzov v 2006-2007 gg. – *Pedagogika* 1, 42–48.
- Holmes, B., Read, G. & Voskresenskaya, N. (1995), *Russian education. Tradition and transition*. New York: Garland publishing.
- Kondakov, A.M. & Kuznetsov, A.A. (red.) (2008), O Federalnom gosudarstvennom obrazovatelnom standarte obštšego obrazovanija: doklad Rossijskoj akademi obrazovanija. – *Pedagogika*, 10, 9–28.
- Krylov, A.A. & Korostyleva, L.A. (red.) (1998), *Psihologičeskije problemy samorealizatsii ličnosti*. Sankt-Peterburg: Izd. S.-Peterburgskogo universiteta.
- Kuznetsov, A.A. (2009), Razrabotka Federalnyh gosudarstvennyh standartov obštšego obrazovanija. – *Pedagogika*, 4, 3–10.
- Kääriäinen, Kimmo (2004), *Ateismin jälkeen. Uskonnollisuus Venäjällä*. Kirkon tutkimuskeskuksen julkaisuja 86. Tampere.
- Laihiala-Kankainen, Sirkka (2010), Venäjän koulutuspolitiikka kamppailujen kohteena. – *Kasvatus* 41(34), 331–341.
- Lednev, V.S., Nikandrov, N.D. & Ryšakova, M.B. (red.) (2002), *Gosudarstvennyje obrazovatelnyje standarty v sisteme obštšego obrazovanija (teorija i praktika)*. Moskva: Rossijskaja akademija obrazovanija.
- Maksakovski, V.P. (2005), Tšto mešajet razvitiju našego obrazovanija? – *Pedagogika* 4, 3–9.
- Naumova, T.V. 2008, Ottok kadrov iz rossijskoj nauki: vyigryš ili proigryš? – *Sotsiologičeskije issledovanija* 9, 93–101.
- Neimatov, Ja.M. (2002), *Obrazovanije v XXI veke: tendentsii i prognosy*. Moskva: Algoritm.
- Nikandrov, N.D. (1995), Russian education after perestroika: the search of new values. – *International review of education* 41 (1–2), 47–57.
- Obrazovanije i obštšestvo: gotova li Rossija investirovat v svojo buduštšije? (2009), Doklad Obštšestvennoi palaty RF (2007 g.). – *Rossijskoje obrazovanije: tendentsii i vyzovy*. Moskva: Delo, 70–152.
- Ollus, Simon-Erik, Simola, Heli & Tekoniemi, Merja (2007), Venäjän aluepolitiikka 2000-luvulla

- mitä uusi alueluokitus merkitsee? Suomen Pankki BOFIT – Siirtymätalouksien tutkimuksia. <http://www.bof.fi/bofit>. (Luettu 10.1.2013)
- Peškova, N.S. (2000), *Prava utšitelja*. Sankt-Peterburg: Prosveštšeniye.
- PISA-2003. (2004), *Osnovnyje rezultaty meždunarodnogo issledovanija obrazovatelnyh dostiženi utšaštšihjsja*. Moskva: Tsentr otsenki katšestva obrazovanija, ISMO RAO.
- Rinne, Risto, Tähtinen, Juhani, Jauhiainen, Arto & Broberg, Mart (toim.) (2011), *Koulutuspolitiikan käytännöt kansallisessa ja ylikansallisessa kehyyksessä*. Kasvatustieteen tutkimuksia 54. Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Rutkevitiš, M. (1999), Izmeneniye sotsialnoi roli obštšeobrazovatelnoi školy v Rossii. – *Narodnoje obrazovanije*, 1–2, 55–63.
- Selivanova, N.L. (red.) (2001), *Razvitie litšnosti školnika v vospitatelnom prostranstve: problemy upravlenija*. Moskva: Pedagogičeskoje obštšestvo Rossii.
- Senko, Ju.V. (2000), *Gumanitarnyje osnovy pedagogičeskogo obrazovanija*. Moskva: Akademia.
- Serikov, V.V. (1999), *Obrazovanije i litšnost. Teorija i praktika projektirovanija obrazovatelnyh sistem*. Moskva: Logos.
- Sutherland, J. (1999), *Schooling in the new Russia. Innovation and change, 1984–95*. University of London: School of Slavonic and East European studies.
- Šadrikov, V.D. (1997), The Russian federation: The Humanization of education. – *Prospects* 27 (4), 577–585.
- Škatulla, V.I. (2001), *Obrazovatelnoje pravo*. Moskva: Norma.
- Tavokin, E.P. (2012), Rossijskoje obrazovanije pod pritselom ”reform”. – *Sotsiologičeskije issledovanija*, 8, 134–143.
- TIMSS-2003. (2004), *Osnovnyje rezultaty meždunarodnogo issledovanija katšestva matematičeskogo i jestestvennonautšnogo obrazovanija*. Moskva: Tsentr otsenki katšestva obrazovanija, ISMO RAO.
- Valitskaja, A.P. (2000), Nužno li Rossii vysšaja pedagogičeskaja škola? – *Pedagogika* 4, 3–7.
- Volkov, A.E., Kuzminov, Ja.I., Remorenko, I.M., Rudnik, B.L., Frumin, I.D. & Jakobson, L.I. (2009), Rossijskoje obrazovanije – 2020: model obrazovanija dlja innovatsionnoi ekonomiki. – *Rossijskoje obrazovanije: tendentsii i vyzovy*. Moskva: Delo, 19–46.
- Webber, S.L. (2000), *School, reform and society in the new Russia*. Basingstoke: Maxmillian.
- Zapesotski, A.S. (2003), *Obrazovanije: Filosofija, kulturologija, politika*. Moskva: Nauka.
- Zijatdinova, F.G. 1 (2006), Rossijskaja obrazovatelnaia politika v svete zarubežnogo opyta. – *Sotsiologičeskije issledovanija* 6, 51–58.

Koulutuspoliittiset dokumentit:

- Jediniyi gosudarstvennyi ekzamen (2009). Moskva: Kommunikatsionnoje agentstvo AGT, ”MediaLajn”.
- Konstitutsija Rossijskoi federatsii (1998). Sankt-Peterburg: Litera.
- Kontseptsija modernizatsii Rossijskogo obrazovanija na period do 2010 goda. http://dv.gu.ru/umu/Mo_RF/concept/con1_2.html (Luettu 30.7.2010).
- Natsionalnaja doktrina obrazovanija. <http://www.dvgu.ru/ZakRF/doktrin1.html> (Luettu 30.7.2010).
- Ob obrazovanii v Rossijskom federatsii. <http://www.minobrнауки.rf/dokumenty/2974> (Luettu 10.1.2013)
- Federalnaja programma razvitija obrazovanija/ Federalnyi zakon ”Ob utverždenii federalnoi programmy razvitija obrazovanija” (2001). Moskva: Oc-89.
- Federalnyi bazisnyi utšebnyi plan i primernyje utšebnyje plany dlja obrazovatelnyh utšreždeni Rossijskoi Federatsii, realizujuštših programmy obštšego obrazovanija. Teoksessa Dneprov, E.D. & Arkadjev, A.G. (2004), *Sbornik normativnyh dokumentov*. Moskva: Drofa, 7–396.
- Federalnyi komponent gosudarstvennogo standarta obštšego obrazovanija. Teoksessa Dneprov, E.D. & Arkadjev, A.G. (toim.) (2004), *Sbornik normativnyh dokumentov*. Moskva: Drofa, 7–396.
- FGOS srednego/polnogo obštšego obrazovanija (10-11 kl.) <http://www.minobrнауки.rf/dokumenty/2365>. (Luettu 10.1.2013)
- Zakon Rossijskoi Federatsii ”Ob obrazovanii”. *Rossijskaja gazeta* 31.7.1992.