
К.В. Зиньковский

ИССЛЕДОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ КРУПНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ СИСТЕМ НА ПРИМЕРЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Статья поступила
в редакцию
в мае 2008 г.

Анализируются причины разной результативности использования одних и тех же стратегий и механизмов развития системы общего образования. Обзор западного опыта и исследование, проведенное на базе Института развития образования ГУ–ВШЭ, позволили сделать вывод о том, что максимальную пользу от механизмов развития получают школы в определенных реформаторских зонах, названных автором зонами развития.

Аннотация

Масштабные реформы в социальной сфере часто не приносят ожидаемых результатов — с подобной ситуацией сталкивается не только Россия. Однако разные страны по-разному относятся к полученному негативному опыту реформирования: одни проводят дополнительные исследования и продолжают модернизацию, другие отказываются от нововведений и пытаются вернуться на столбовую дорожку былых достижений. Дискутировать о том, какая из этих стратегий ведет к успеху, можно бесконечно. Автор предполагает, что в долгосрочной перспективе работает первая стратегия, стратегия поиска, а социальную стабильность можно и нужно поддерживать и без попыток восстановления социальных систем прошлого [2].

Чтобы рассмотреть проблему проведения масштабных реформ в социальной сфере более предметно, сосредоточимся в данной статье на системе образования в ее школьной части. При всей значимости пенсионного и социального обеспечения, медицинского обслуживания все-таки именно система образования является той частью современного общества, которая определяет потенциал развития государства и граждан. При этом именно общеобразовательные школы оказывают важное, если не определяющее, воздействие на будущее наших детей. А с точки зрения возможного реформирования система общего образования явля-

ется одним из самых проблемных объектов в социальной сфере — как по причине размеров, так и по причине высокой резистентности к реформам. В статье будет предпринята попытка показать, насколько разных результатов можно добиться с помощью одних и тех же стратегий и механизмов развития системы общего образования, и объяснить, хотя бы на уровне гипотез, причину этого.

На Западе активная реформа школьного образования стартовала в 1980-х годах. К настоящему времени в Западной Европе и США накоплено большое количество исследовательских и аналитических материалов, что позволяет делать некоторые обобщения и проводить сравнения.

Несмотря на разные социально-политические условия, цели реформ образования в большинстве западных стран были общими. Первая цель — повысить качество и доступность образования для всех групп учащихся в условиях постоянно увеличивающегося их разнообразия (этнического и культурного прежде всего). Вторая — переориентировать систему школьного образования с государства как монопольного заказчика образовательных услуг на потребителей (учеников, родителей, бизнес, науку, профессиональные и местные сообщества). Третья — создать конкуренцию среди поставщиков услуг образования и возможность свободного выбора поставщика потребителями [8].

Для достижения поставленных целей применялись похожие стратегии: децентрализация управления школьным образованием, включение в управление школами так называемых стейкхолдеров школ¹, выделение школ в альтернативный основной системе статус. Для реализации стратегий были предложены соответствующие механизмы: законодательное делегирование полномочий с государственного уровня на уровень региональный и местный; нормативное и многоканальное финансирование; управляющие советы; инфраструктура подготовки менеджеров и членов управляющих советов для школ; законодательно закрепленные возможности использования источников дополнительного финансирования; методики оценки работы школ, программ и проектов развития; нормы раскрытия информации о деятельности школ.

Результаты реализации похожих стратегий оказались различными в разных странах. Например, к 2000-м годам в Европе, несмотря на активную реформу, по-прежнему наблюдалось незначительное разнообразие типов школ и скудное предложение образовательных услуг, альтернативных основной системе образования. В Великобритании, несмотря на серию последовательных экспериментов по созданию «школ-специалистов» (школ, фокусирующихся на обучении в определенных предметных направлениях),

¹ Стейкхолдеры — заинтересованные в деятельности организации стороны. Стейкхолдерами школы являются родители, ученики, учителя, представители местной администрации и системы образования. Стейкхолдерами школы могут также быть благотворители, структуры бизнеса и науки, представители местных сообществ и профессиональных организаций.

ощутимо увеличить выбор школ для родителей и учеников также не удалось [8].

В США же добились явно большего по сравнению с Европой разнообразия школ. Начиная с 1970-х годов развиваются magnet schools¹, с 1980-х годов в таких городах, как Бостон, Чикаго, Сиэтл, Лос-Анджелес, Денвер, функционируют автономные школы с малой численностью учащихся, с 1990-х годов по всей стране развернулся экспериментальный проект charter schools². Количество школ новых типов не сравнимо с числом обычных школ, однако они уже составляют весьма ощутимую «внесистемную» часть школьного образования США [8; 9].

Рассматривая и сравнивая результаты реформирования школьного образования в разных странах, конечно, необходимо учитывать некую усредненность результатов. Более подробное изучение практики реформирования позволяет выделять области удачных и неудачных экспериментов по внедрению инноваций внутри стран. Так, например, в США отмечен как отрицательный (по большей части), так и положительный опыт внедрения управляющих советов в школах [2; 1; 7].

В США управляющие советы были образованы в каждом школьном районе. Совет имеет право нанимать директора школьного района, директор в свою очередь получает широкие полномочия для осуществления управления вверенными ему школами. Он может нанимать и увольнять руководителей школ, контролировать соответствие всех аспектов деятельности школ — от кадровой политики до программ обучения — нормам и праву, предпринимать корректирующие действия для исправления выявленного несоответствия.

Таким образом, руководители школ в США получили большую самостоятельность и при этом находятся под контролем управляющего совета школьного района. Советы должны определять общую конфигурацию системы образования в районе с учетом интересов и дифференциации учащихся. Кроме того, они должны выявлять и учитывать интересы разных групп, вовлеченных в образовательный процесс, и отражать эти интересы в программах развития образования в районе. По результатам контроля деятельности школ на предмет соответствия стратегии развития образования в районе советы должны решать вопрос о размерах и оправданности общественного финансирования конкретных школ.

При разработке этой управленческой инновации предполагалось, что управляющие советы будут формироваться из лучших специалистов сферы образования и членов профессиональных сообществ, из представителей местных общественных организаций, властей штатов, родителей, структур местного бизнеса. Такие

¹ Дословный перевод — «школа-магнит», или «школа притяжения». Magnet schools — школы, предлагающие специализированные курсы и имеющие право набирать учеников из любых частей школьного района, в котором работают.

² Понятие «чартерная школа» будет раскрыто далее в статье.

сбалансированные и компетентные органы управления, наделенные необходимыми полномочиями, могли бы стать основной движущей силой развития школ.

На практике же оказалось, что в советы школ избирались в основном представители профсоюза работников образования и спонсоров школ. Другие заинтересованные стороны были недостаточно компетентными в вопросах образования, чтобы формулировать и проводить в жизнь свои интересы. В результате советы школ получились несбалансированными, они не в полной мере представляли или вовсе не отражали интересы учащихся и их родителей. Зато они оказались в сильной зависимости от профсоюзов работников образования и от профессиональных ассоциаций.

Причины доминирования в органах управления школ представителей профсоюзов и профессиональных ассоциаций понятны: эти специалисты компетентны в области образования. Но такая система руководства ведет к еще большему упрочению существующего положения дел и к созданию в школьных районах уменьшенной копии государственной системы управления со всеми присущими ей недостатками и достоинствами [5].

Спустя многие годы некоторые исследователи в США стали говорить о провале реформы образования и связывать это с неудачной идеей децентрализации. Более того, в Нью-Йорке проводится централизация системы городского школьного образования [3].

Однако на общем фоне неудачного опыта есть очаги вполне успешного реформирования школьного образования в части включения общественности в управление школами.

К такому опыту следует отнести проекты по созданию автономных школ с малой численностью учащихся. Благодаря энтузиазму лидеров-реформаторов и поддержке национальных некоммерческих организаций в рамках школьных районов выделялись и получали относительную независимость школы с численностью учащихся до 370 человек. Реальное участие общественности в управлении этими школами осуществлялось в большей степени через непосредственный контакт преподавателей с родителями и учащимися, а не посредством формальных механизмов.

В другом опыте — создании чартерных школ — участие общества и государства в управлении каждой такой школой было закреплено в законодательстве многих штатов. Эксперимент распространился по всей территории США, а общая численность учащихся чартерных школ в 2005 г. превысила 1 млн человек [9]. Чартерные школы выделяются из школьных районов по инициативе лиц, заинтересованных в функционировании автономной от района школы. Финансирование осуществляется государством в соответствии с количеством учащихся, которые выбрали данную школу для обучения. Условие получения государственного финансирования — соблюдение обязательств, прописанных в уставе. Школа в соответствии с этими обязательствами гарантирует не-

кий усредненный уровень подготовки учащихся, который контролируется на основании системы государственных тестов. Чартерная школа подотчетна государству и родителям, поскольку ее финансирование напрямую зависит от той и другой стороны, и должна создать свой управляющий совет, в который включает представителей родителей и других заинтересованных сторон. Эти советы оказались вполне работоспособными [2; 1].

В исследованиях, которые автор статьи проводил на базе Института развития образования ГУ–ВШЭ, множество школ, подобных чартерным школам в США, были обозначены как школы зоны развития системы образования. Под зонами развития подразумеваются инициативы и проекты развития образования, в которые включились многие школы, вокруг которых сформировалась (или формируется) устойчивая поддержка из внешней среды и среди которых возникают сетевые эффекты. К зонам развития можно также отнести «школы-специалисты» в Великобритании, «школы-магниты» в США. В России примером школ зоны развития могут быть школы Инновационной образовательной сети «Эврика».

Исследования наших западных коллег [4; 6] показывают, что школы, которые были отнесены к зонам развития, используют те же механизмы развития, что и обычные школы, но при этом демонстрируют лучшие результаты их использования, большую активность, в том числе большую активность на единицу финансовых вложений. В табл. 1 перечислены некоторые позитивные эффекты «школ-специалистов» (Великобритания), выделяющие их на фоне обычных школ.

«Школы-специалисты» являются участниками государственной программы по поддержке школ, желающих развить определенную специализацию. Для участия в программе школа должна представить план развития специализации с ясно сформулированными целями в области развития специализированного преподавания и повышения стандартов обучения по специализации, а также измеримые критерии достижения поставленных целей. Постановка целей осуществляется школами самостоятельно, без вмешательства органов управления образованием. Для получения государственного капитального и текущего финансирования школа, претендующая на статус «школы-специалиста», должна самостоятельно привлечь 100 тыс. ф.ст. С 1999 г. сумма необходимого фандрайзинга была снижена до 50 тыс. ф.ст. [6].

Как видно из таблицы, «школы-специалисты» отличаются от остальных школ по финансовой активности, по качеству обучения по специализации, по внедренческой активности. Особый интерес вызывают показатели использования «рычага пожертвований», т.е. способность школы привлечь вслед за начальными частно-государственными пожертвованиями дополнительные частные деньги. Формальные правовые механизмы и сложившаяся практика привлечения частных денег могут использоваться всеми школами Ве-

Понятие зоны развития в системе образования

Таблица 1 **Преимущества «школ-специалистов» в Великобритании**

Частные пожертвования, минимально необходимые для получения статуса «школы-специалиста», ф.ст.	100 000
Частные пожертвования в среднем на одну школу, привлеченные сверх минимально необходимых для получения статуса «школы-специалиста», ф.ст.	21 000
Среднее годовое превышение показателей 5+A* – C GCSE ¹ над общешкольным уровнем по стране (показатель качества обучения)	0,36 процентных пункта
Среднее годовое превышение показателей 1+A* – G GCSE ² над общешкольным уровнем по стране (показатель качества обучения)	0,31 процентных пункта
Среднее количество новых курсов в области специализации	3,8
Среднее увеличение числа претендентов на одно место (конкурс в школу) в 1997 г.	0,22

¹ 5+A* – C GCSE — данная сокращенная запись обозначает «экзаменующийся школьник сдал пять или более предметов, входящих в список GCSE, на оценку от A* (наивысшая оценка) до C». В большинстве случаев полученный школьником результат 5+A* – C GCSE позволяет ему продолжить образование после окончания средней школы.

² 1+A* – G GCSE — данная сокращенная запись обозначает «экзаменующийся школьник сдал один или более экзаменационных предметов, входящих в список GCSE, на оценку не ниже G», т.е. школьник не провалил экзамены GCSE.

Источник: [6].

В Великобритании, т. е. в этом плане школы находятся в равных условиях. Однако «школы-специалисты», которые мы относим к зоне развития, благодаря своей проектной инициативе и активности смогли продемонстрировать лучший результат.

Механизмы развития в российской системе школьного образования

В 2007 г. автор провел исследование использования механизмов развития в системе общего школьного образования РФ, в котором любезно согласились принять участие руководители регионально-образовательного образования, директора школ, члены школьных советов и эксперты образования из выбранных для исследования регионов — субъектов РФ, удовлетворяющих условию немаргинальности (не относящихся к депрессивным или высокоразвитым регионам): Астраханской области, Республики Бурятия, Псковской, Свердловской, Тверской областей, Республики Чувашия. В качестве объекта сравнения были выбраны школы Инновационной образовательной сети (ИОС) «Эврика», так как они в полной мере подходят под определение зоны развития¹.

Исследование должно было прояснить вопросы:

- отличаются ли школы из зоны развития от остальных школ по инновационной активности (как образовательной, так и управленческой);
- можно ли объяснить разницу в активности образовательных учреждений на основании их включенности в такие механизмы развития, как управленческая подготовка руководителей школ, со-

¹ Автор выражает особую благодарность Институту образовательной политики «Эврика», администрациям Астраханской, Псковской, Тверской областей, республик Бурятия и Чувашия за помощь в проведении исследования.

ставление планов развития школ, составление отчетов о результатах деятельности школ и их опубликование, школьные советы и др.;

- какие возможности привлечения дополнительного финансирования и как используют школы из зоны развития и обычные школы.

Для оценки образовательных учреждений были подсчитаны интегрированные показатели внедренческой и профессиональной активности, которые позволяют сравнивать школы вне зависимости от численности преподавателей и учеников. Для количественной и качественной оценки финансовой активности использовались показатели привлечения дополнительного финансирования и диверсифицированности источников финансирования. Показатели были приведены в сравнимую форму.

Собранные и обработанные данные позволяют сделать некоторые выводы.

1. Школы из зоны развития действительно отличаются от остальных школ по показателям профессиональной и внедренческой активности.

2. Принадлежность школы к селу или к городу не влияет на ее профессиональную и внедренческую активность.

3. Школы из зоны развития используют тот же набор новых механизмов развития, что и обычные школы. Поэтому объяснить разницу в активности школ на основании того факта, что школы используют или не используют определенный механизм развития, нельзя. По всей вероятности, разница состоит в качестве и интенсивности использования этих механизмов.

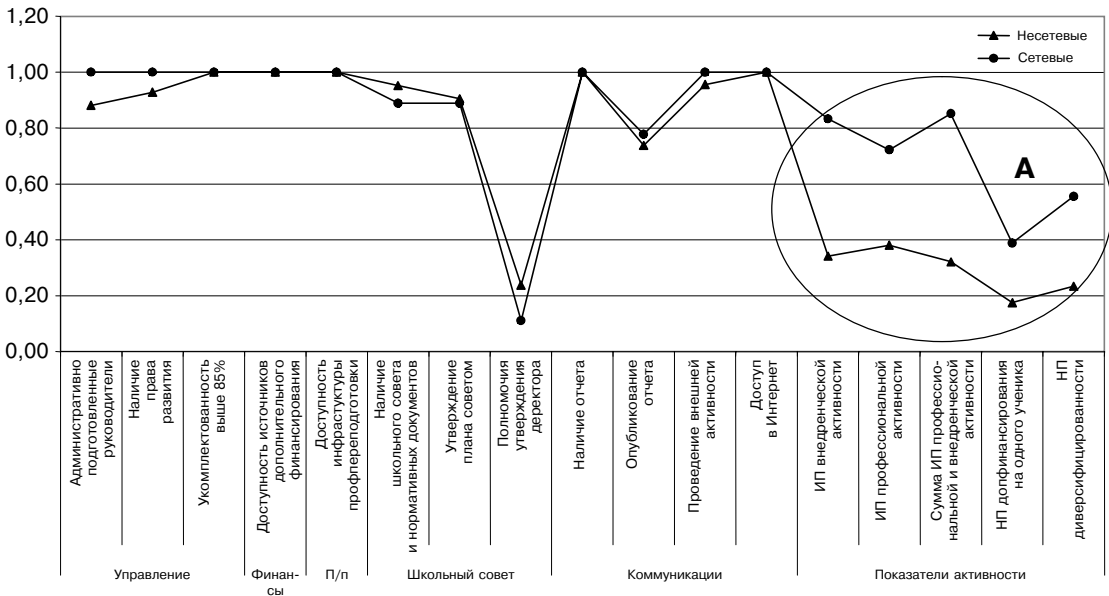
4. Школы из зоны развития демонстрируют большую по сравнению с обычными школами активность в привлечении дополнительного финансирования — это касается как размеров полученных сумм, так и количества источников финансирования.

Выводы исследования проиллюстрированы рис. 1 и 2. На представленных диаграммах по горизонтальной оси указаны показатели использования школами механизмов развития и показатели активности (ИП — интегрированные показатели, НП — нормированные показатели). Вертикальная ось отражает значения показателей: долю учреждений, имеющих административно подготовленных руководителей, планы развития, школьные советы и т.д. В части значений показателей активности по вертикальной оси отражается доля учреждений, имеющих эти показатели выше среднего.

На рис. 1 сравниваются обычные (несетевые) школы и школы, относящиеся к ИОС «Эврика». По диаграмме видно, что они практически не отличаются по показателям использования механизмов развития. В то же время они отличаются по показателям активности (зона А)¹. Сравнение только городских школ — обычных и при-

¹ Статистическое тестирование (сравнение) средних значений показателей активности обычных школ и школ ИОС «Эврика» выявило, что разница между ними, за исключением показателя диверсифицированности источников дополнительного финансирования, статистически значима.

Рис. 1. Сравнение нормированных показателей использования механизмов развития и активности, несетевые/сетевые школы



надлежащих к ИОС «Эврика» — дает еще большее расхождение по показателям активности.

Для сравнения на рис. 2 показаны аналогичные кривые для сельских и городских школ без учета школ ИОС «Эврика». Школы незначительно отличаются по показателям использования механизмов развития, кроме показателя опубликования отчетности, и также незначительно отличаются по показателям активности (зона В)¹.

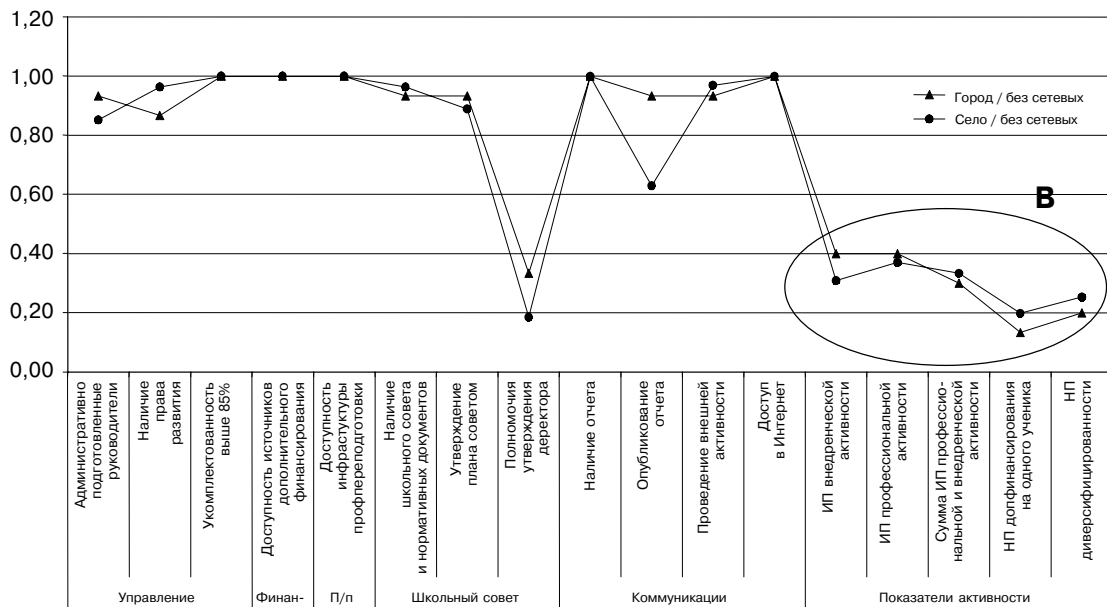
Результаты исследования говорят о том, что новые механизмы развития будут активнее использоваться в зонах развития, в них же они имеют шансы институционализироваться. Делать вывод об эффективности или неэффективности определенного механизма развития на основании усредненного результата неразумно. При этом необходимо понимать, что переход организаций или образовательных учреждений в зоны развития — дело сугубо добровольное, которое можно и нужно поддерживать, но которое нельзя интенсифицировать административным давлением.

Какие практические выводы можно сделать на основе полученных результатов? Первое: механизмы развития, предлагаемые для реформы школьного образования, имеет смысл использовать селективно. Второе: можно формировать условия для возникновения разных зон развития, в этом случае появляется возможность

¹ Статистическое тестирование (сравнение) средних значений показателей активности городских и сельских школ без учета школ ИОС «Эврика» выявило, что разница между ними, за исключением показателя диверсифицированности источников дополнительного финансирования, статистически незначима.

добиться реального многообразия предложения образовательных услуг. Это, в свою очередь, поможет создать «горизонтальное», а не «вертикальное» давление на систему образования. Третье: бессмысленно навязывать всем школам системы образования новые механизмы развития. Практика показывает, что любой механизм развития, если в нем нет реальной потребности, может быть имитирован (как это происходит с управляющими советами в США и России) и, как следствие, дискредитирован в глазах профессиональной и широкой общественности.

Рис. 2. Сравнение нормированных показателей использования механизмов развития и активности, город/село без учета сетевых школ



1. Зиньковский К.В. Участие общества в реформировании школьного образования: опыт США и Великобритании // Народное образование. 2006. № 9. С. 68–72.

2. Управление модернизацией в образовании: подходы и механизмы // Абанкина И.В. и др. М.: ГУ–ВШЭ, 2003.

3. Anemona Hartocollis (2002) Growing outrage leads back to centralized leadership. New York Times, June 7.

4. Evaluation of the public charter schools program: Final report. U.S.Department of Education, Office of the Under Secretary, Washington, D.C., 2004.

5. Evans Clinchy (1998) The educationally challenged American school district. Phi Delta Kappan; Bloomington.

Литература

6. Examining the impact of the specialist schools programme // A. West, P. Noden, M. Kleinman, C. Whitehead. London School of Economics and Political Science, DfEE, 2000.

7. Cooper B.S. (1990) Local school reform in Great Britain and The United States: Points of comparison — points of departure // Educational Review. Vol. 42. Issue 2. P. 133.

8. Schools under scrutiny. Centre for educational research and innovation, OECD, 1995.

9. The center for education reform, charter schools: Changing the face of American education. Washington, D.C., 2006.