

А.А.Пинский

Основные направления предстоящего этапа реформирования российской школы

1.

В настоящее время многие пост-социалистические и развивающиеся страны ведут активную реформу школьного образования. Реформирование школьной системы в каждой стране существенно связано с культурно-исторической и собственно образовательной ситуацией страны, ее традициями, возможностями и т.д. Однако, как показывает анализ международного образовательного опыта, современная реформа школы обладает некоторой *базовой структурой* и рядом важных, практически *инвариантных* составляющих.

Подобная общность, инвариантность ряда базовых черт современной школьной реформы определяется многими факторами глобального порядка (становление постиндустриального, информационного, демократического общества). В число этих факторов входят:

а) общие закономерности развития современной рыночной экономики и, в частности, экономические особенности функционирования и развития института школы;

б) глобализация экономики и сопутствующая ей глобализация профессионального образования, что естественно ведет к изменениям ожиданий от результатов школьного образования;

с) демократизация общественной жизни и становление гражданского общества (особенно динамично идущее в странах, живших во 2-й пол. XX в. в условиях тоталитарных режимов – страны Варшавского договора, Чили, а также Аргентина, ряд государств Африки и др.);

д) общемировые тенденции развития стандартов качества школьного образования (с чем также связан рост влияния результатов международных образовательных исследований PISA, TIMSS, PEARLS);

е) информатизация всех сфер деятельности.

2.

В основе современной школьной реформы лежат структурные изменения *в трех основных сферах*, определяющих работу школьной системы:

А) Финансирование школы (Funding);

В) Содержание образования и контроль за его качеством (Standards-Curriculum-Assessment);

С) Управление школой (Governance-Management).

Говоря точнее, это три основных *инструмента (средства)* школьной реформы. Например, подушевое финансирование школьного образования (см. ниже) или, скажем, введение школьных управляющих советов не являются «целью в себе». Основная же *цель* современной школьной реформы

проистекает из преодоления фундаментального исторического противоречия между, с одной стороны, реалиями современной жизни и экономики и, с другой стороны, несоответствующей им той традиционной формой, которую институт школы приобрел в конце XIX - началу XX в. Многие критики традиционной школы (Кумбс, Иллич, Нейлс, ранее – Дьюи, Толстой, Кершентейнер и др.) фактически основывали свою аргументацию, именно отталкиваясь от тех или иных аспектов этого кардинального противоречия.

Начиная со 2-ой пол. XX в. стало все более осознаваться, что традиционная школа, восходящая к «континентальной» модели (Германия в первую очередь, также Франция и др.), основанная на примате академического знания (в ущерб практическим способностям), послушания и дисциплины (в ущерб инициативности и самостоятельности), жесткого централизованного государственного управления (в ущерб участия общественности, местных органов и самой школы), - эта модель далее не отвечает потребностям общественной жизни и развивающейся экономики. Фактически здесь были отрефлексированы исторические границы «школы Коменского», построенной для нужд становления раннего индустриального общества, - перед лицом становления общества постиндустриального и информационного.

Эти процессы – критика «старой школы» и проектирование «новой школы» - особенно усилились и перешли из идеологической в практическую плоскость в последнюю четверть XX в.; затем мощный импульс им придало падение коммунистических режимов и пришедшее из бывших соцстран стремление к построению новой школьной системы.

Рамочные цели стали формулироваться в терминах формирования свободной, инициативной, ответственной личности (принцип индивидуализации образования), формирование успешной и эффективной личности (деятельностный подход в образовательном целеполагании, компетентностный подход), роста собственной ответственности школы (принцип автономии школы) и т.д.

Однако дискуссия о глобальных целях и философской основе развития образования не входит в задачи настоящей записки, поэтому перейдем к аспекту основных инструментальных позиций и опишем основные предметные изменения по каждой из них.

3.

А) Финансирование школы

Основными тенденциями здесь являются:

1) Переход на «финансирование по формуле» (то есть нормативно-подушевая модель бюджетного финансирования школы, обеспечивающая реализацию принципа «money follow students», «деньги следуют за учеником»);

2) Изменения в системе оплаты труда учителей и иных работников школы, направленные на рост автономии школы как работодателя и, в конечном итоге, на повышение эффективности зарплаты в качестве фактора,

стимулирующего рост качества образования школьников (payments for quality).

Несомненно, что эти две позиции являются взаимосвязанными. Так, недостаточную эффективность имеет переход на подушевое финансирование без изменения системы оплаты труда; равным образом и новая система оплаты труда (активно учитывающая аспект качества работы учителя) нереалистична без перехода на нормативно-подушевое финансирование школы. Поэтому представляется не случайным и то, что Президент В.Путин в своем выступлении 5 сентября 2005 г. поставил фактически двуединую задачу: «Необходимо ликвидировать прямую зависимость труда учителя от количества проведенных им уроков и перейти на *новую систему оплаты труда. В ее основе должно быть качество преподавания.* В течение 2006 года надо завершить переход к так называемому *нормативному финансированию учебного процесса*, при котором бюджетные средства следуют за учащимися».

В) Содержание образования: стандарты – оценка качества

Основные черты глобального сдвига в содержании образования (стандарты, программы = Standards&Curriculum) и контроле (оценке, обеспечении = Assessment, Assurance) его качества состоят в следующем:

- 1) Переход на компетентностно ориентированные стандарты (competence based standards);
- 2) Создание национальных систем образовательного тестирования;
- 3) Использование инструментов самооценки и самоконтроля школы (self-evaluation) и рост значимости такового самоконтроля;
- 4) Нарастание значимости средств индивидуального продуктивного оценивания (portfolio).

С) Управление школой

В этом направлении основными компонентами являются:

1) Рост автономии школы. Делегирование ей прав на распределение бюджета и управления ресурсами, в том числе кадровыми. Поддержка школ, умеющих вычлнять и решать собственные проблемы, пристальный контроль за деятельностью неуспешных школ и почти полное отсутствие контроля за деятельностью стабильно успешных школ.

2) Включение общественности в управление школой (школьные управляющие советы, которые могут в разных странах носить разные названия, но которые, в любом случае, являются коллегиальными органами, имеющими права по принятию тех или иных решений по школе, с участием избираемых представителей от основных stake-holders, т.е. участников образовательного процесса и местной общественности).

Также – включение общественности в управление школьными системами на разных уровнях (муниципальный, региональный, национальный)

3) Пересмотр функций и способов работы школьной инспекции (resp. аттестации). Учет материалов самооценки школ и муниципальных органов

управления, а также учет мнения потребителей услуг при оценке работы учреждения. Переход к оценке школ и учащихся по принципу шага развития (Value added – «добавленная образовательная стоимость»), перенос центра тяжести в оценке - с контроля на развитие.

4.

Из сказанного видно, что, по сути, ключевых компонентов в современной школьной реформе немного – порядка десяти. К началу XXI в. Россия подошла, в основном, готовой к их реализации. В сознании профессионального экспертного сообщества все эти темы особого сомнения не вызывали. За предыдущее десятилетие – формально, начиная с закона «Об образовании» 1992 г. – российской образовательное сознание, в том числе в и регионах страны, было фактически подготовлено к соответствующей комплексной реформе. Значительную роль играло инновационное движение конца 80-х – начала 90-х, а также, что немаловажно, серьезное реформирование экономической науки (ничего аналогичного в отношении педагогической науки не состоялось вплоть до нынешних дней) и ведущих экономических институций. Известную роль сыграли и проекты, реализуемые в России международными организациями (Всемирный банк, Британский совет, Совет Европы и др.).

Однако уже в 1998 г. показали свою позицию и силу себя весьма консервативные образовательные круги. Знаковым событием оказалась отставка с поста федерального министра А.Тихонова (заявившего весьма реформаторскую программу), инспирированная тремя основными консервативными группами в образовании: Союз ректоров, левые фракции Госдумы, отраслевой профсоюз.

В.Филиппов, вначале назначенный на должность министра при содействии названных консервативных групп (в конце 1998 г.), уже к 2000-01 гг. стал склоняться к реформаторской повестке дня. При этом в силу сложных и зачастую вовсе не образовательных факторов, к 2001 г. стала неявно формироваться идея «компромисса по реформе», которая терминологически формулировалась в благозвучном тезисе «консенсуса». Знаменитое голосование в совхозе «Московский» (4 июля 2001 г.) большинством 2/3 к 1/3 переименовало «реформу образования» в его «модернизацию». Под знаком «достижения консенсуса» готовилось известное заседание Госсовета в августе 2001 г. и, соответственно, «Программа модернизации российского образования» (одобрена Правительством в декабре 2001 г.).

Тем не менее, основные положения «Концепции модернизации» содержали в себе реальный реформаторский потенциал. Однако на сегодня можно фактологически констатировать следующее (я не представляю здесь содержательную аналитику и основания итогового подсчета за недостатком места):

Общее число позиций по модернизации	45	100%
--------------------------------------------	-----------	-------------

школы (по решению Госсовета и «Концепции модернизации»)		
Выполнено	~ 5	11%
Выполнено частично (выполняется)	~ 10	22%
Не выполнено	~ 30	67%

Смена Правительства и, соответственно, руководства федерального профильного министерства, в марте 2004 г. не повлекла за собой ревизии «Концепции модернизации российского образования». В одобренных Правительством в декабре 2004 г. «Приоритетных направлениях развития российского образования» содержатся и, отчасти, развиваются многие позиции «Концепции модернизации». За весь этот период 2000-2005 гг. реформа образования *вовсе не встала на неверное направление, но она потеряла темп.*

Страны Центральной и Восточной Европы за прошедшее 5-летие не только сформулировали повестку дня образовательной реформы, но и во многом ее реализовали. Россия же по преимуществу осталась на уровне «пилотов» (pilot, «эксперимент»). Тем самым обозначилось серьезное отставание России от стран, всего 5-7 лет назад находившихся на аналогичных нашим исходных позициях. Результат, в схематическом кратком виде, представим в нижеследующей таблице.

Компонент реформы	Страны ЦВЕ	Россия
Финансирование школы «по формуле» (прямое подушевое по нормативу)	Практически все перешли	Переход проведен частично. Зачастую норматив служит только методом расчета муниципального бюджета, деньги до школы напрямую не доводятся; по-прежнему доминируют неизменные старые типовые штатные расписания и т.п.
Изменения в системе оплаты труда учителей и иных работников школы	Во многих странах состоялось	Только начинается робкая практика в нескольких регионах. В основном на практике господствует абсолютно архаичная почасовая ЕТС.
Компетентностно ориентированные образовательные стандарты	Частично состоялось, многие страны готовятся к переходу в ближайшие 1-2 года	Стандарты (в т.ч. и принятые в 2004 г.) воспроизводят старую модель «стандарта на входе», выполнены в формально-знаниевой логике
Создание национальных систем образовательного тестирования	Практически все страны ввели ЕГЭ на выпуске полной средней школы; ряд стран вводит единое образ. тестирование после основной школы	Эксперимент по ЕГЭ-11 кл. идет 5 лет. Эксперимент по ЕГЭ-9 кл. идет примерно в 10 регионах, никакого принципиального решения по его судьбе не принято. Содержание экзаменационных тестов выполнено в старой логике, активно критикуется.
Использование инструментов самооценки и	Активно расширяется	Практически не развито. Господствует архаичная модель

самоконтроля школы		аттестации школ.
Наращение значимости средств индивидуального продуктивного оценивания (portfolio).	Активно расширяется	Развито в начальных формах. Было заложено в эксперимент по профильному обучению (сейчас перспективы не ясны).
Рост автономии школы	Активно расширяется	Реальных подвижек нет. Казначейские схемы финансирования лишь уменьшают автономию школы.
Включение общественности в управление школой	Практически всюду законодательно развернуты управляющие (школьные) советы, с реальными управленческими полномочиями.	Идет эксперимент в 6 регионах. Набирается необходимый опыт апробации и основа методического обеспечения, что в близкой перспективе уже позволит, в принципе, ставить вопрос о законодательном закреплении школьных управляющих советов.

5.

Что ж, нужно честно признать факты: на настоящий момент мы отстали на несколько лет в реформе нашего школьного образования. В Македонии сегодня школьный управляющий совет представляет мэру кандидатуру директора школы, - мэр может ее отклонить, но, по закону, отклонить только один раз; в Эстонии приняты современные стандарты деятельности учителя; в Грузии финансирование вузов идет по подушевому принципу, от числа студентов; в Казахстане, Армении, Сербии да и практически везде состоялся переход на двухуровневую систему «бакалавр-магистр». И так далее, - а у нас всё это, в лучшем случае, концепции, эксперименты или законопроекты. Порой кажется, что в последние годы мы потеряли не только темп реальной реформы школы, но даже и саму волю к реформированию.

И это закономерно приводит к поступательной потере качества российского школьного образования. Так, по результатам исследования PISA Польша, Чехия, Латвия и Венгрия уже дают результаты на уровне средних по ОЭСР (при этом ряд стран, имевших невысокие показатели в 2000 г., существенно прибавили за три года, напр. Латвия), а мы по-прежнему находимся в самом конце списка. По предварительным результатам TIMSS 2003 г. мы явно утрачиваем прежние неплохие позиции. Наши школы оснащены ИКТ на уровне стран, ранее никак не опережавших Россию (так, в Чили и Румынии каждая школа имеет доступ к Интернету, а мы только строим программы, чтобы этот доступ имела хотя бы половин школ).

То, что в вышеприведенном анализе были указаны не все актуальные позиции, дела не меняет. Включение в круг анализируемой тематики, например, вопросов реформирования позиций высшего педагогического образования, педагогической науки или информатизации школы - чувством радости не наполнит. Так, информатизация образования у нас, в основном, идет по архаичным и неэффективным схемам, когда в учебный план к 20

предметам механически добавляется 21-й новый предмет «информатика» (нередко к тому же превращающийся в очередную «науку» по основам программирования), а стандарты и технологии обучения по иным 20-ти предметам по существу остаются прежними.

Тем не менее, нет оснований и для радикального пессимизма. Наш потенциал – и материальный и, что главное, интеллектуальный – вполне может нам позволить выровнять сложившееся отставание. Очень важно, что сегодня, когда ответственность за школу в основном передана в регионы, многие руководители региональных администраций и образовательных систем настроены на продолжение реформирования школы, на дальнейшие конструктивные изменения в общем образовании.

Реформа нынешнего состояния российской школы неизбежна. Рассуждая формально, кто-то может пытаться ее «отменить» или затормозить, но это ничего не меняет – ибо это есть дорога, по которой сегодня, как видно, идет весь цивилизованный мир. Глобализация, постепенная общеевропейская и, далее, общемировая интеграция, в том числе и в сфере образовательных систем – это не лозунг, а реальность.

6.

Основные направления предстоящего этапа реформирования российской школы достаточно отчетливо видны из сопоставления двух вещей: во-первых, из анализа общих черт глобальной (как минимум, общеевропейской) образовательной реформы и, во-вторых, из того состояния, в котором фактически находится наша школьная система.

Принимая во внимание уже описанное выше, можно придти к следующим компонентам предстоящего этапа школьной реформы.

№	Компонент реформы	Компетенция	Дополнения, комментарии
1	Финансирование школы «по формуле» (прямое подушевое по нормативу)	Де-юре на федеральном уровне уже установлено. Главное (и это находится в компетенции региона) - введение эффективной модели и методики реализации.	Президент РФ потребовал (5 сент. 2005) завершить реализацию этой позиции в 2006 г. Главное здесь – переход на подушевое финансирование в логике существенного расширения финансовой автономии школы (самостоятельное формирование школами штатных расписаний и др.)
2	Изменения в системе оплаты труда учителей и иных работников школы	Во многом реализуемо на региональном и муниципальном уровне. На федеральном уровне желательна отмена Постановления Правительства № 191 (апрель 2003 г.), которым были подтверждены архаичные принципы почасовой оплаты учителей.	Негативные и тормозящие факторы традиционной «почасовки ЕТС» ясны. Основные принципы новой системы также ясны: усиление фактора «оплата за качество» (расширение стимулирующего фонда), учет внеурочной работы учителя (по сути - введение окладного принципа зарплаты для учителей), дифференциация оплаты и

			др. Желательна экспериментальная апробация.
3	Реструктуризация школьных сетей	Региональный и муниципальный уровни	Явится естественным следствием изменений в экономике муниципальных и региональных школьных сетей.
4	Развитие системы оценки качества образования	Фактически находится в федеральном и региональном ведении.	В полной мере новая система ОСОКО (общенациональная система оценки качества образования) только обсуждается. Но и на региональном уровне вполне возможны многие необходимые нововведения: - введение ЕГЭ в штатный режим; - введение внешней итоговой аттестации после основной школы (9 кл.); - мягкое образовательное тестирование после начальной школы; - расширение форм самооценки и самоконтроля школы; - изменение систем аттестации школ и учителей.
5	Включение общественности в управление школой	Региональный и муниципальный уровни	Становление управляющих (на школьном уровне) и попечительских советов (на местном и региональном уровне). Введение форм публичной отчетности школы («ежегодный доклад школы» и др.).
6	Индивидуализация образования	Региональный и муниципальный уровни	В первую очередь – введение обучения по индивидуальным учебным планам на старшей ступени (профильное обучение). Расширение проектной и групповой работы, начиная с основной школы. Введение индивидуализированных форм оценивания школьников (в т.ч. портфолио).
7	Информатизация и изменение образовательных технологий	В основном, региональный и муниципальный уровни	Трансформация стандартов по учебным предметам, образовательных технологий и форм организации учебного процесса в соответствии с новыми возможностями, представляемыми ICT.
8	Компетентностно ориентированные	Находится в федеральном ведении.	Наиболее трудный в исполнении компонент. В

	образовательные стандарты		целом, будет завершать предстоящий этап реформы (ждать, пока новый стандарт будет разработан целиком, обеспечен новыми учебниками и т.п. – <u>непозволительная роскошь</u>).
--	---------------------------	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Главное практическая идея предстоящего этапа – создание *регионально-муниципальных площадок*, на которых все основные компоненты модернизации школы будут выполнены *in vivo* и *комплексно*. Подобные площадки смогут выполнять, во-первых, функции пилотные (апробация технологии «как это всё реализовать на практике?») и, во-вторых, функции демонстрационные (для многих регионов и муниципалитетов, которые не смогут сосредоточить необходимые материальные и интеллектуальные ресурсы, чтобы спроектировать и реализовать подобную комплексную модернизацию самостоятельно).

7.

Рассматривая работу поэтапного создания и диссеминации результатов соответствующих пилотных регионально-муниципальных площадок на период 2006-10 гг., можно выделить две основные фазы.

1-я фаза: 2006-2008 гг.

2-я фаза: 2009-2010 гг.

Предположительно каждая фаза представляет собой относительно законченный проект, с фиксированными результатами, подразделяющийся на определенные этапы.

На 1-й фазе (условное название: «*эксперимент*») происходит детализация концептуальной основы проекта, пакета реализующих его программ, подготовка и принятие на разных уровнях необходимой нормативной базы для работы, запуск экспериментальной работы в регионах и муниципалитетах-участниках, сбор и обобщение результатов.

На 2-й фазе (условное название: «*внедрение*») корректируются полученные на 1-й фазе механизмы и модели, обобщаются конечные результаты, доводятся до готовности все системные изменения в нормативной базе (включая федеральное законодательство), разработанные модели распространяются от пилотных территорий на все субъекты РФ (в том числе посредством дистанционной поддержки, инструментов системы повышения квалификации, методического обеспечения и др.).

Представим ориентировочно основные этапы реализации проекта на первой фазе.

№	Мероприятия	Сроки
1.	Разработка программы реализации проекта (федеральный уровень, с учетом опыта регионов), базового плана-графика и программ работ, планируемых результатов и их индикаторов и т.п.	2005 г.
2.	Разработка проекта ТЗ на проект 2006-08	2005 г.
3.	Формирование системы управления проектом (совет проекта, рабочая группа и т.п.).	2005 г.
4.	Отработка вариантов реализации основных содержательных компонентов проекта (системы заработной платы в общем образовании, механизмы подушевого финансирования школ, способы перехода школ в форму автономного учреждения, модели новых форм оценки качества образования и т.п.). Складывание федеральной группы реализации проекта (ФГРП)	2006 г.
5.	Разработка региональных программ реализации проекта (включая механизмы управления проектом на региональном и местном уровнях, запуск системы повышения квалификации на всех уровнях, общественное освещение проекта и др., а также планируемые образовательные, социальные, экономические результаты, с соответствующими конкретными индикаторами). Формирование региональных групп реализации проекта (РГРП)	2006 г.
6.	Поэтапное принятие федеральных и региональных нормативных актов по реализации проекта.	2006 г.
7.	Разработка комплекта методических материалов по поддержке эксперимента	2006 г.
8.	Проведение первого (подготовительного) цикла работ по повышению квалификации участников проекта	2006 г.
9.	Непосредственный запуск эксперимента на местах (1-й год)	2006 г.
10.	Пошаговый анализ регионального опыта (1-й цикл)	2006 –2007 гг.
11.	Корректировка и совершенствование первоначальных представлений и моделей реализации проекта (1-й цикл)	2007 г.
12.	Проведение 2-го цикла работ по повышению квалификации участников проекта	2007 г.
13.	Продолжение эксперимента, 2-й год	2007 –2008 гг.
14.	Пошаговый анализ регионального опыта (2-й цикл)	2007 –2008 гг.
15.	Фиксация итоговых результатов проекта.	2008 г.
16.	Подготовка и принятие системы изменений в нормативную базу функционирования и развития системы общего образования в РФ.	2008 г.
17.	Проведение системы стажировок, конференций и семинаров с участием регионов, заинтересованных в освоении моделей комплексной реализации приоритетных направлений развития общего образования на муниципальном и региональном уровнях.	2008 г.
18.	Публичное и профессиональное обсуждение хода, промежуточных и итоговых результатов реализации проекта.	2006-2008 гг.

Таким образом, мы можем в течение примерно 5 лет завершить очередной этап реформирования школы. Более сжатые сроки возможны, однако это потребует особых, форсированных способов работы, фактически ежедневной и «без выходных», готовности к принятию оперативных рискованных решений, - однако признаки возможности организации подобного менеджмента в сфере школьного образования пока не просматриваются.