

## ПОДГОТОВКА РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

*Лариса Николаевна Данилова,*

*кандидат педагогических наук, доцент кафедры теории и истории педагогики*

*Ярославского государственного педагогического университета им. К.Д. Ушинского*

- теория реформирования общего образования • реализация реформирования
- субъекты реформирования школы • стратегии реформирования общего образования
- реформационный эксперимент • школьная реформа

Реформирование в образовании можно рассматривать как циклический процесс из четырёх этапов – инициирование, подготовка, реализация, подведение итогов. Подготовка — не менее важный этап, чем прямое осуществление. Непосредственная работа по подготовке начинается при возникновении у правительства принципиальной готовности к реформированию, при наличии первого, поверхностного, представления о задачах, которые оно должно решать. Подготовка реформирования в любой сфере, в том числе и образовательной, включает в себя несколько стадий: планирование изменений, их обсуждение и законодательное утверждение. Как показывает история, важнейшей из них является первая — мало того, что это фактически отправная точка конкретных реформ, но именно от качества их проектирования во многом зависит дальнейший успех реформирования школы.

**Стадия планирования.** Она заключается в анализе ситуации, определении целей и задач, направлений и сроков усовершенствования школы, а её кульминацией является разработка программы реформирования – документа, отражающего стратегию достижения целей. Поэтому планирование здесь понимается довольно широко – как проекция будущей деятельности и разработка соответствующей документации, а не только как подготовка плана реформ или функция управления.

Лица и группы, непосредственно задействованные в данном процессе, – **это субъекты планирования реформ.** Между ними существует строгая иерархическая связь,

которая объясняется обладанием разной степени властных полномочий и непосредственного влияния на реформирование. Субъект, обладающий максимальной государственной властью по изменению социальных институтов (в том числе, законодательной), имеет наибольшие полномочия в планировании и реализации реформирования общего образования. Поэтому главным субъектом выступает *реформатор*. В широком смысле – это государство в лице законодательной и исполнительной власти, в узком – конкретная личность с властными полномочиями, намеренно планирующая и проводящая реформы. Это может быть президент, премьер-министр, а также министры образовательных ведомств (официально объявить о включении реформ в образовательную политику и правомерно обязать ответственные лица проводить реформирование может только представитель верховной государственной власти, обладающий правом издавать нормативные акты и одобрять программы реформирования). Реформатор своим одобрением или неодобрением задаёт общий вектор намечающихся изменений – вот почему его следует рассматривать как субъект планирования, хотя он необязательно трудится над проектом лично. В его деятельности своя специфика: он не только обладает максимальными властными полномочиями и политической волей по усовершенствованию образования, не только имеет свои идеи по данному вопросу, но также видит цели реформирования, способен создать команду для реализации реформы, выстроить идеологию изменений, предвидеть их ожидаемые результаты, быть лидером реформ.

«Процесс разработки и реализации реформы сложен, поэтому один человек, будь он министром или царём, осуществить данный процесс только своей индивидуальной деятельностью не может», – говорит Т.И. Грицкевич, указывая на тесное переплетение деятельности реформатора, как руководителя, идеолога реформы, и труда людей, включённых в её разработку и осуществление. Опирается реформатор на команду как следующий субъект планирования. Реформирование любого института устроено так, что объявляют о реформах одни, готовят их другие, а реализуют третьи лица, поэтому за конкретными проектами и концепциями стоит не один человек, а разрабатывавшие их эксперты. Команда реформаторов – это проектировщики, авторы реформ. Важно, что члены команды не обладают всеми характеристиками реформатора, а потому их деятельность взаимозависима.

Команда должна просто спланировать изменения, продумать их реализацию, учитывая множество самых разнообразных нюансов – от субъективного восприятия исполнителями до конкретных мер содействия в осуществлении реформ. Обычно команду составляют специалисты министерств образования, исследовательских институтов и другие ведущие внешние эксперты. Так, текущие отечественные школьные реформы разрабатывались Министерством, Институтом стратегических исследований в области образования РАО, Институтом развития образования ГУ ВШЭ, Федеральным институтом развития образования. К работе могут привлекаться и отдельные внешние эксперты, в том числе, из-за рубежа (этот случай распространён, когда реформа проходит при действенной поддержке международных организаций). Главным требованием, предъявляемым к команде реформаторов, должна быть высочайшая компетентность. Именно эксперты и чиновники образовательных ведомств, а не представители верховной власти, разрабатывают реформы и готовят соответствующие тексты. Реформатор (лидер) несёт персональную ответственность за всё реформирование общего образования и управляет им силой своей власти, а его команда, разработчики школьных перемен, обычно неизвестные учителям и родителям, являются ключевым субъектом подготовки реформирования. Для создания добротного проекта каждый из них должен быть настоящим профессиона-

лом в сфере своей основной деятельности. По этой причине особое внимание в формировании этой команды необходимо уделить выбору экспертов в области общего образования. Это должны быть специалисты, знающие, как работает школа, не только из теории, но и на собственном опыте. Наиболее полезными могут оказаться эксперты, имеющие опыт преподавания и администрирования в школе. К примеру, известный финский реформатор Паси Салберг сам некогда работал учителем. Не менее известный британский реформатор Майкл Барбер также начал свою карьеру с должности школьного учителя.

Что касается самих *учителей* как субъекта планирования реформирования, теоретически, действовать они могут только через свои *профессиональные организации*, а не лично. На практике же такое участие случается редко, поскольку, как уже неоднократно отмечалось, мнение профсоюзов и реформаторов обычно расходится и последние не склонны включать профсоюзных лидеров в свою команду. Это ещё раз подтверждает необходимость наличия у её отдельных членов опыта работы в школе.

Между тем, именно реформы, поддерживаемые профсоюзами, признаются экспертами наиболее успешными. В государствах, добившихся высокого качества образования, действуют мощные профессиональные организации педагогов, и, чем выше уровень взаимодействия профсоюзов с государством, а также уровень доверия к учителям со стороны государства и общества, тем эффективнее образовательные системы. Конструктивный диалог между проектировщиками реформ и педагогами, атмосфера взаимного доверия сторон и полноценного, а не мнимого, сотрудничества способствуют определению того, какие именно преобразования нужны школе.

При планировании реформ главным его итогом будет программа реформирования общего образования. **Её составными элементами** могут быть концепция, план и проект.

*Концепция реформирования*, как совокупность основных положений предстоящих изменений в общем образовании, раскрывает возникшие проблемы, приоритеты

развития школы, необходимые действия. В этом итоговом аналитическом документе описывается желаемое состояние школы, достигнуть которого и планируется. Он содержит основные идеи реформирования и отражает лишь его общий замысел.

Идеи и замысел в процессе планирования должны перерасти в подробный план или проект, как именно воплотить их в школьную систему. В отличие от проекта, *план* отражает детали осуществления изменений на некоторую перспективу: мероприятия, временные рамки, ресурсы, исполнители и т.д. Однако он отличается меньшей детализацией в сравнении с проектом.

*Проект реформирования* – система планируемых и осуществляемых взаимосвязанных действий, условий и средств, ориентированная на достижение поставленных реформаторами целей. В отличие от плана, он учитывает, что совершенствуемая система меняется, а изменения нельзя указать заранее, поэтому предполагается, что после реализации изначального замысла необходим анализ и его корректировка.

До непосредственной работы над текстами планов или проектов реформаторами должно быть проведено целое исследование. Прежде всего, с помощью диагностики, мониторинга, экспертиз, инспекций, аккредитаций и прочих методов необходимо собрать доказательства устарелости и неэффективности общего образования, что будет являться *обоснованием необходимости реформ*. Затем требуется *изучить текущую организацию школьной системы*, чтобы выяснить, какие именно элементы и связи подлежат реформированию. После этого *формулируются цели реформирования*. Далее требуется *определиться со способами решения обнаруженных проблем*, для чего полезно обратиться к изучению отечественного и зарубежного опыта борьбы с аналогичными трудностями. Это позволит получить готовые образцы решений, увидеть ошибки, уже сделанные кем-то при использовании этих решений, и возникавшие трудности. Вооружившись такими знаниями, проектировщики переходят к *разработке модели «новой» общеобразовательной системы*. Тогда-то и создаются концепции, планы или проекты реформ.

Планирование при этом понимается широко, включая в себя и диагностику, и целеполагание, и проектирование. Все шаги планирования должны быть отражены и в **структуре планов и проектов реформ**, обеспечивая глубину и полноту изучения проблемы. Принципиально важно, чтобы они включали такие разделы, как:

- формулировка целей;
- анализ изменений объектов, подлежащих изменению;
- сравнительный и исторический анализ решения аналогичных проблем общего образования;
- разделение реформирования на этапы и представление его в виде последовательности промежуточных институтов;
- технология проведения реформ, включая создание необходимых вспомогательных институтов, требуемых изменений в законодательстве и анализ политических процессов, связанных с одобрением плана реформы;
- сопоставление интегральных выгод с интегральными издержками реформ;
- методика анализа результатов осуществлённых институциональных изменений.

В структуру проектов реформирования школы полезно также включать:

- обоснование (прежде всего, социальное и педагогическое) реформ, анализ ситуации и проблем в общем образовании, анализ основных потребностей и запросов целевых групп населения;
- формулирование решаемых реформой задач, определение их направленности на удовлетворение запросов конкретных групп населения;
- выявление преимуществ новой организационной модели перед прежними;
- определение и оценку рисков реформирования, описание путей их минимизации, прогнозирование ограничений;
- указание ресурсов проведения реформы;
- описание методов контроля её протекания, определение круга ответственных за проведение лиц и их функций;
- финансовые расчёты;
- критерии оценки эффективности и результативности реформы.

Если большинство этих аспектов очевидно, а остальные также довольно легко подде-

жат научному обоснованию, то почему при этой ясности планирование часто остаётся несовершенным и грозит успеху ещё не начатых школьных перемен? Можно выделить несколько **причин некачественного планирования школьных реформ**. Назовём три из них.

Одной из них является *игнорирование социокультурных особенностей* объекта и среды перемен. Реформаторы всегда должны учитывать социокультурную ситуацию. Она отражает тенденции истории, экономики, географию, политическую обстановку, национальный менталитет. Реформирование школы может протекать на фоне смены политического режима, экономического кризиса, растущей безработицы, бюджетных ограничений, роста миграции, увеличения или спада рождаемости, технического прогресса или отставания, урбанизации и т.д., и каждое из условий по-своему будет влиять на замыслы и действия реформаторов, на реализацию и результаты реформ. К примеру, глобализация обуславливает усиление взаимосвязи любых реформационных процессов с международным контекстом и в содержательном, и в процессуальном плане. На практике это часто приводит к попыткам заимствования иностранного образовательного опыта, и существует множество случаев, когда функционеры образования насаждали зарубежные идеи в школах, не учитывая, как таковые согласуются с местным контекстом.

Другой причиной неудачного планирования является его *неполнота*, игнорирование или недостаточная проработка каких-то важных аспектов проектирования перемен – прогнозирования рисков, анализа имеющегося опыта, определения мер мотивации кадров, расходов, технологий и многих других. Планирование должно учитывать всю специфику функционирования и развития общеобразовательной системы, принимать в расчёт возможные ситуации, обуславливающие протекание реформирования.

Безусловно, возможной причиной является и *низкая компетентность* команды реформаторов. Успех начинания во многом зависит от их знаний, опыта реформаторской деятельности, понимания социально-политической ситуации, связей. «Проектирование реформ – тонкая работа, требующая

высокого профессионализма, изобретательности и глубоких знаний».

Следовательно, **требованиями к планированию реформирования** общего образования можно считать культуросообразность изменений, полноту планирования и высокую профессиональную компетентность реформаторов. Сюда же следует отнести актуальность и комплексность планирования (необходимость соблюдения соответствия планируемых изменений тенденциям развития социальной и образовательной политики), целесообразность и научность (планирование должно быть научно обоснованным, опираться на достоверную информацию, учитывать опыт и достижения решения аналогичных возникшим в системе проблем в своей стране и за рубежом).

Для успешного реформирования необходимы каналы обсуждения проектов и планов реформ как в экспертной среде, так и на уровне широкой общественности. Поэтому **обсуждение является второй стадией подготовки реформирования** после планирования.

Помимо внутривнутриполитического, можно выделить общественное политическое обсуждение планов реформаторов. Первое характеризуется поиском единогласия по вопросу реформирования в правительстве, и его итогом является политическое решение о реформах. *Публичное политическое обсуждение* – это обмен мнениями в политической плоскости по программе школьных реформ между её авторами и различными общественными и политическими группами, открытый для всех заинтересованных лиц. Именно здесь население может высказать своё отношение к предстоящему реформированию школы: одни группы поддерживают его, другие – нейтральны, третьи стараются его блокировать. Третий случай связан с явлением оппозиции, т.е. с сопротивлением, противодействием. Её наличие естественно, поскольку естественно, что в любом начинании есть лица и группы лиц, по объективным или субъективным причинам выступающих против такового.

Оппозиция – неотъемлемый признак демократических обществ. Суть её деятельности при подготовке реформирования общего

образования сводится к критике планов правительства и к отстаиванию своих предложений. Во втором случае она использует как средства, применяемые правительством (официальные заявления, публичные выступления, привлечение статистики, опросов общественного мнения и т.д.), так и ряд крайних средств (митинги, пикеты, забастовки, демонстрации протеста). Мы разделяем мнение Б. Левина, считающего массовые протесты неэффективной стратегией, способной, напротив, укрепить намерения правительства. Как видно из истории, уступки реформаторов, вызванные мощными общественными протестами, всегда были незначительными, временными или впоследствии оборачивались новыми мерами реформирования, также нежелательными для протестовавших. (Например, после национальной забастовки болгарских учителей в 2007 г. правительство вынуждено было согласиться поднять зарплату педагогов на 46%, но оказалось, что источником этого повышения стало закрытие 500 малокомплектных школ, на которое одновременно пошло Министерство образования.)

Мнение оппозиционных групп определённо заслуживает внимания, поскольку они могут указать на слабые стороны программы изменения. Противники проекта могут оказаться правыми, если не в целом, то в отдельных аспектах. Но на деле оппозиция, особенно сильная, обычно вызывает у реформаторов раздражение, и они склонны прислушиваться только к мнению своих сторонников. В идеале они должны быть открыты чужим идеям, поскольку они могут улучшить их собственные идеи преобразований, указать на недостатки, упростить реализацию и т.д., однако на практике продуктивное публичное обсуждение редко имеет место при подготовке реформирования, а реформаторы реагируют только на те положения критики, которые они не в состоянии игнорировать. Непродуктивно, когда обсуждение проекта формально и проводится для снятия социальной напряжённости или для придания планированию демократического характера.

Поиск консенсуса в результате обсуждения должен осуществляться в ходе **консультационного процесса**. Он включает корректировку программы и разъяснительные мероприятия и проводится с подключением

различных ведущих специалистов, способных дать ценное суждение о программе.

Именно обсуждение и консультационный процесс могут уберечь власти от ошибок. Приведём пример с введением ЕГЭ. Ещё при его обсуждении указывалось, что такой экзамен необходим системе только в сочетании с другими формами контроля знаний вузами, однако реформаторы твёрдо придерживались намерения заменить единым экзаменом прочие формы. С его внедрения прошло уже более десяти лет, а ЕГЭ продолжает претерпевать изменения, словно он всё ещё проходит экспериментальную проверку, и цена этих изменений – выделяемые на них бюджетные средства, трудности вузов при приёме абитуриентов, время и усилия экспертов и чиновников, судьбы абитуриентов. То есть в итоге власти всё равно пошли на некоторые уступки в вопросе сочетания ЕГЭ с другими формами, но если они были бы сделаны ещё при планировании, как это предлагалось в ходе обсуждения, издержки бы оказались гораздо меньше, а эффективность – выше.

Наконец, **третья стадия подготовки реформирования общего образования** – это легитимация, или законодательное закрепление изменений после одобрения проекта, а потому ещё одним **субъектом подготовки реформирования** является законодательная власть. Нормативное утверждение проекта является логичным итогом планирования и обсуждения. По словам Э.Д. Днепров, это «этап максимального накала борьбы вокруг её стержневых идей, когда решается судьба этих идей (т.е. судьба самой реформы), когда эти идеи, в ходе их законодательного или иного оформления, могут быть либо восприняты, либо обрезаны, либо вовсе пущены под откос».

Легитимация – главное основание проведения любого реформирования. Следовательно, для осуществления реформирования общего образования необходим соответствующий федеральный (или в децентрализованных системах региональный) закон, регламентирующий особенности процесса. Он должен быть направлен на обозначение основного содержания реформы, описание ключевых процедур проведения реформ, на определение социальных

гарантий реформирования, также лиц, несущих ответственность за него, и их полномочий.

Отсутствие закона компенсируется другими нормативными актами, также обязательными для исполнения. В любом случае, документы, регламентирующие проведение реформирования общего образования, прежде всего, должны отражать цели реформ, ресурсы и допустимые издержки реформирования, персональную ответственность за его реализацию, его стадии и сроки.

Итак, можно заключить, что подготовка реформирования общего образования – это процесс крайне сложный, содержащий в себе множество рисков. Качество этой работы, а значит и судьба планируемых реформ во многом определяются эффективностью и открытостью общественного обсуждения изменений, включённостью в их подготовку различных групп, на которые ориентирована реформа, способностью реформаторов найти консенсус, научностью и обстоятельностью планирования и т.д. Однако даже хорошее планирование изменений и их общественно-политическое одобрение не гарантирует успешной реализации. Даже самая основательная подготовка реформирования школы ещё не является залогом его будущего успеха, поскольку не может предусмотреть всего, и прежде всего, разнообразия влияния человеческого фактора, однако комплексность, открытость, полнота и точность, научность планирования, учёт национальной культуры, высокая профессиональная компетентность реформаторов – неотъемлемые требования, соблюдение которых в ходе подготовки будет максимально способствовать снятию подобных рисков и устранению проблем в общеобразовательной системе и обществе, с которыми призвана бороться школьная реформа. □