

СТРУКТУРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В национальных образовательных системах

Елена Давыдова,

доцент кафедры экономической теории

Государственного университета — Высшей школы экономики,

кандидат экономических наук

Опыт зарубежных стран показывает, что практическая реализация образовательных реформ в абсолютном большинстве случаев встречает два препятствия: недостаток ресурсов и отсутствие механизмов, способных запустить реформы в действие. Дополнительные финансовые возможности и адекватные механизмы реализации образовательных реформ появляются только в результате масштабных социально-экономических преобразований, без которых серьёзные изменения в области образования обречены оставаться благими намерениями.

Реформы

В реализации реформ чётко просматриваются общие тенденции, присущие многим странам и регионам. Главные из них: децентрализация и демократизация управления; расширение автономии высших учебных заведений с одновременным усилением их подотчётности перед обществом; движение в сторону рыночных моделей организации, управления и финансирования образования с учётом требований XXI века.

В рамках общих тенденций очевидны:

- Чёткое разграничение в законодательном порядке функций и ответственности между различными уровнями управления образованием: общегосударственным, региональным, муниципальным и институциональным. С повышением роли образования в обеспечении устойчивого развития и конкурентоспособности государств на мировых рынках усиливается роль общегосударственных органов

управления в выработке стратегии и политики развития образования, координации усилий и ресурсов, необходимых для нормального функционирования образовательных систем. Все другие управленческие функции делегируются нижшим эшелонам власти в соответствии с предписанными им законами, обязанностями и правами.

- Обучение детей в начальных школах подавляющего числа зарубежных стран начинается с 5–6-летнего возраста.
- В ряде стран увеличена продолжительность обязательного и полного среднего образования. В 169 странах мира (около 80%) продолжительность полного среднего образования составляет 12 лет и более, в 46 странах — 13 лет (например, в Чехии, Румынии), в Туркмени — 9 лет, Монголии — 10 лет.
- Вводятся новые образовательные стандарты для уровней начального и полного среднего образования.

Елена Давыдова. Структурные изменения в национальных образовательных системах

- Во многих странах (например, в Нидерландах, Австралии и Таджикистане) начальное профессиональное образование интегрируется с полным средним, а среднее профессиональное — с высшим образованием.

Общее полное среднее образование продолжает выполнять двойную задачу: готовить к поступлению в вузы, вступлению в активную жизнь. Именно выполнение этой двойной задачи будет определять дух и содержание среднего образования в XXI веке, его диверсификацию и то место, которое будет занимать общая, гуманитарная и общетехническая подготовка.

- Видоизменяется структура высшего образования. Ряд стран (Великобритания, Австралия, Норвегия) отказались от бинарных структур. Созданные в процессе образовательных реформ 1960-х годов прошлого века колледжи и институты с сокращёнными сроками обучения (2–3 года), составившие до недавнего времени так называемый неуниверситетский сектор высшего образования, реформируются и включаются в университетскую систему или объединяются с университетами (Австралия, Норвегия).

- Практически во всех странах (за исключением Туркменистана в Средней Азии) в последнее десятилетие введена многоуровневая система высшего профессионального образования: бакалавриат (со сроком обучения 3–4 года), магистратура (срок обучения 1–2 года), докторантура (срок обучения 2–3 года) с присвоением соответствующей степени бакалавра, магистра и доктора наук по европейской классификации. В среднем профессиональном образовании введён уровень бакалавриата, при условии непрерывного перехода с этого уровня на следующий — высшее профессиональное образование. Степени бакалавра и магистра были введены даже в странах, где системы образования устойчиво функционировали по своим национальным схемам на протяжении нескольких столетий, — Германии, Италии, Бельгии, Швеции и других.

Существенно обновилось содержание среднего и высшего профессионального образова-

ния, направленное на стандартизацию учебных планов образовательных программ; введены системы образовательных кредитов (зачётных единиц) для обеспечения академической мобильности студентов. В рамках Болонского процесса европейская система зачётного перевода введена в Германии, Нидерландах, Бельгии, Италии; другие виды системы зачётных единиц — в Японии, Канаде, Венгрии и других странах.

Смещены акценты в деятельности управленческих структур всех уровней образования с административно организационных вопросов на проблемы качества обучения и научно-исследовательской работы, быстрое реагирование систем образования на изменяющиеся потребности в обществе. Большое внимание поддержанию высокого качества образования уделяют правительственные органы Франции, Германии, Великобритании, Канады.

Финансирование образования

Система финансирования образования превращается в мощный экономический рычаг управления. Во многих странах принята концепция многоканального финансирования (государственный бюджет, бюджеты региональных и муниципальных органов, доходы от оказываемых вузами услуг и их коммерческой деятельности, плата за обучение).

При модернизации систем образования:

- стипендии и гранты заменяются студенческими займами, которые выдаются под гарантии государства; вводится принцип смешанного финансирования государственных и частных вузов;
- повышаются доли средств филантропических организаций, предпринимательских структур, отдельных граждан;
- устанавливаются налоговые льготы на часть доходов, которые образовательные учреждения используют для поддержки образования;
- развивается система адресного финансирования учащихся школ и студентов вузов

в Нидерландах, Франции, Италии, Венгрии, Японии, США, Канаде и других странах.

К управлению образованием привлекаются общественные и профессиональные организации (попечительские советы вузов, консультативные советы при центральных и региональных органах управления, группы экспертов, привлекаемые для изучения, оценки и подготовки рекомендаций по различным аспектам деятельности высшей школы).

Аттестация

В большинстве стран перешли к системе итоговой аттестации по окончании полной средней школы, контролируемой государственными органами образования или независимыми центрами, институтами, организациями. Как аналог единого государственного экзамена по ряду дисциплин (национальный и иностранный языки, математика, естественные науки) результаты итоговой аттестации в школе признаются в качестве вступительных испытаний в вузы многих стран.

Практически во всех странах Европейского Союза активно реализуется концепция «Обучение в течение всей жизни», предусматривающая различные формы обучения безработных граждан, лиц с ограничениями в физическом или умственном развитии, а также людей старших возрастных групп. Во Франции, Германии, Финляндии, Швеции, Бельгии, Великобритании, Италии правительственные программы предусматривают целевое инвестирование в непрерывное профессиональное образование.

Институциональное проектирование национального образования

В Конституции США есть положение о верховенстве общегосударственных законов над законами штатов. При несоответствии законов штатов или муниципалитетов общегосударственным законам последние имеют приоритет. Кроме того, Конституцией предусмотрено, что некоторые области законодательства — исключительно прерогатива центрального правительства. Взаимоотношения штатов и муниципалитетов определяются тем, что органы местного самоуправления имеют только те полномочия, которые предоставлены им штатом. Законы штата име-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ют верховенство над законами органов местного самоуправления.

Очертания американского федерализма постоянно меняются, периоды усиления федеральной власти чередуются с периодами её ослабления. В целом американскую систему федерализма можно охарактеризовать как систему многообразия.

Но существуют некоторые принципы, следование которым всегда было обязательным. Один из таких принципов — принцип равенства, требующий «равного отношения к равным», как записано в Декларации независимости. Этот принцип означает, что люди в одинаковых обстоятельствах должны платить одинаковые налоги и получать одни и те же услуги по государственным социальным программам.

Принцип равенства вступает в противоречие с принципом многообразия, который также высоко ценится в американском обществе: ведь более высокая степень многообразия, как правило, сопряжена с усилением неравенства, поскольку существуют явные различия в ставках налогов, в размерах пособий между различными штатами, графствами и муниципалитетами.

Между тем, несмотря на это противоречие, существенных споров относительно того, какой уровень власти в США отвечает за реализацию той или иной функции, не возникает. Подход здесь сугубо прагматический — выбирается тот уровень, на котором поставленные задачи будут решены наиболее эффективным способом. Именно этим прагматическим подходом определяется разделение функций, которое сложилось, довольно устойчиво и не подвергается пересмотру.

Государственное общее образование продолжает оставаться сферой ответственности муниципального уровня, несмотря на то, что степень участия уровня штата за последние годы существенно возросла.

Елена Давыдова. Структурные изменения в национальных образовательных системах

Типы организации американского местного самоуправления многообразны — это графства, города, районы и муниципалитеты, школьные и специализированные округа. Графства в 48 штатах существенным образом различаются по своим полномочиям и обязанностям. Изначально они возникли как административные единицы, помогающие управлять территориями штатов. Города и муниципалитеты по размерам, как правило, меньше графств и отличаются ещё большим разнообразием, так как возникали они естественным путём. Школьные и специализированные округа формировались для выполнения определённых функций (предоставление образования, пожарная охрана, водоснабжение, канализация и т.д.).

Система образования в США децентрализована и диверсифицирована таким образом, что многие области ответственности попадают в сферу понятия смешанной ответственности. В первую очередь это касается разграничения полномочий между графствами и муниципалитетами, так как и те и другие — органы местного самоуправления.

Это затрудняет проведение единой государственной политики. Образование не упоминается в федеральной Конституции, оно находится в ведении штатов, в конституциях которых записано, что одно из ключевых обязательств администраций — обеспечение общего образования. Основные цели развития общего образования, зафиксированные в конституциях или в законах об образовании большинства штатов, следующие:

- обеспечение всем гражданам высокого уровня образования;
- создание равных возможностей в получении образования.

Среднее образование

Американская система общего среднего двенадцатилетнего образования охватывает более 51 млн учащихся в 50 штатах и округе Колумбия. Соотношение учащихся в государственных и в частных школах составляет при-

мерно 9:1. При этом более 80% учащихся частных школ учатся в школах религиозных конфессий.

За последние 30 лет число учащихся в американских школах практически не изменилось (50,7 млн числилось в 1970 г.). В то же время увеличилось число детей, нуждающихся в особых программах. Более 2 млн детей получают образование дома, около 6 млн — участники программы для детей с недостатками развития.

Начальное и среднее образование дети получают в 91 тыс. государственных школ, работающих в 15 тыс. школьных округов, и 27,4 тыс. частных школ. Около 2 тыс. школ — это так называемые чартерные школы, привилегированные учебные заведения, с особыми правами и программами, которые, как правило, не входят в образовательные округа и в которых учится около полумиллиона детей.

Школьные (образовательные) округа — основная административная единица государственного общего образования. Границы школьных округов могут совпадать или не совпадать с муниципальными границами. Школьные округа сильно различаются по числу учащихся. Самые крупные из них составляют менее 2% от общего числа, но в них учится почти треть всех школьников (в среднем число учащихся на такой округ — 61 тыс. человек). Мелкими округами (22% от общего количества) считаются те, в которых численность учащихся не превышает 1% от их общего числа (по 200 человек на округ).

Половина школьников Америки учится в крупных округах с числом учащихся более 10 тыс. человек. В последние 10 лет школьные округа укрупняются, а их количество сокращается. Это позволяет, с одной стороны, повысить управляемость школами, а с другой — обеспечивает мобилизацию финансовых ресурсов, так как стоящие перед системой образования задачи (в частности, введение тестирования) требуют больших финансовых затрат.

Основная единица управления в системе среднего образования США — образовательный округ, а не школа. Школы, если это не чартерные школы, а такие, которые входят в образовательный округ, не имеют расчётного счёта в банке. Директор школы ведаёт хозяйственными вопросами и не имеет прямого отношения к образовательному процессу. И директора, и учителей нанимает на работу администрация образовательного округа, которая несёт ответственность перед советом образовательного округа.

Финансирование школ

Несмотря на усиление влияния федерального уровня на образовательную политику, степень его финансовой ответственности практически не изменилась. Доля федерального уровня в финансировании муниципального образования в последние 10 лет не превышает 7% от общего объёма выделяемых бюджетных средств. Штаты и муниципалитеты несут почти равную нагрузку по содержанию учреждений среднего образования. В то же время значение уровня штатов в финансовой поддержке неуклонно растёт при одновременном уменьшении объёма финансовых средств, поступающих с муниципального уровня.

Средства на начальное и общее образование приходят из бюджетов всех трёх уровней: федерального, уровня штата и уровня муниципалитета. При этом доля средств, поступающих из федерального бюджета, во всех штатах практически одинакова и не превышает 8% от общей суммы средств. Средства штата и муниципалитетов в среднем по стране делятся в соотношении 1:1. В то же время между штатами есть значительные различия: наибольшая доля средств штата — на Гавайях (88,8%), меньше всего средств в расходах образовательных учреждений у штата Невада (29%). В штате Мэриленд за счёт средств штата финансируется 39% расходов на государственное начальное и среднее образование, 53% — за счёт местных администраций и 8% — за счёт средств федерального бюджета.

Правда, необходимо иметь в виду, что кроме средств штата, непосредственно выделяемых на общее образование, часть средств в муниципалитеты (образовательные округа) приходит

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

в виде межбюджетных перечислений (трансфертов выравнивания). В том же штате Мэриленд финансовая помощь муниципалитетам в этой области составляет 2/3 от общего объёма выделяемой помощи, которая, в свою очередь, достигает 25% бюджета штата. При этом с 2002 по 2006 г. доля помощи самого штата увеличилась с 69% до 77% при сокращении доли средств муниципалитетов (графств) с 22% до 16%.

В суммарных правительственных расходах США расходы федерального бюджета составляют чуть более половины, региональные расходы (расходы штатов) — около 25%, муниципальные (местные) — 23%. Финансовая ответственность за образование также распределяется по бюджетам разного уровня неравномерно. Основное бремя в предоставлении бесплатного образования лежит на бюджетах штатов и местных администраций, в федеральном бюджете расходы на образование составляют 2%. Но это относится главным образом к послесреднему (среднему специальному и высшему образованию). Правда, штаты также получают средства на общее образование, наряду с другими нуждами, из федерального бюджета из средств трансфертов (межправительственные расходы), доля которых составляет 13% расходов федерального бюджета.

В бюджете штатов расходы на образование составляют в среднем 12%. Кроме того, 30% расходов — это межправительственные расходы, из них штаты выделяют местным администрациям трансферты, большая часть которых также идёт на финансирование начального и общего государственного образования.

И наконец, в бюджетах местных администраций расходы на образование доминируют, составляя в среднем по стране 37%. Таким образом, расходы на образование — основная расходная статья местных администраций: в ряде случаев это могут быть муниципалитеты, в ряде случаев — графства.

Елена Давыдова. Структурные изменения в национальных образовательных системах

Значительная часть финансовой помощи школам, приходящей с уровня штатов, поступает через образовательные округа, которым в законодательном порядке штатами делегировано право управления школами. Только незначительное количество средств, приходящих с уровня штатов, распределяется непосредственно в школы, родителям или учителям.

Средства для школ поступают от штата, от образовательного округа, если он является «независимый» и имеет полномочия взимать налоги, или от муниципалитета, если образовательный округ «зависимый» и не имеет налоговых полномочий. Местные поступления составляют более 50% общих поступлений в школьные округа, причём в основном это доход от налога на недвижимость. Наряду с этим в бюджет округа поступают мелкие налоги и сборы.

Законодательство штатов, определяющее источники, за счёт которых финансируется образование, сильно различается. Примером может служить тот факт, что в 13 штатах доля уровня штата в финансировании образования не превышает 40% от общей суммы, в 14 штатах около 60%. В большинстве штатов на финансирование начального и общего среднего образования приходится в среднем 25–40% от расходов штата, это самая крупная статья расходов. Кроме общего среднего существует и специальное профильное образование, которое получает 22% населения страны и 86% которого осуществляется на базе 91 тыс. государственных школ, входящих в образовательные округа.

Источниками дохода школьных округов становятся также налог с продаж и налог на доход (подходный налог физических лиц и доходы корпораций), которые поступают в бюджет штата, а затем распределяются по образовательным округам. Некоторые штаты учреждают специальные фонды, куда направляются средства от лотерей, что увеличивает возможности образовательного бюджета.

Общее образование долгое время оставалось

за рамками федеральной политики, более того, случаи вмешательства федерального правительства оспаривались в судах и признавались неконституционными. В то же время необходимость иметь федеральную стратегию развития общего образования стала для многих очевидной.

Национальные приоритеты

Американское «системное реформирование», или «реформы, основанные на стандартизации в образовании», предполагало усиление роли штатов в проведении школьной реформы, введение стандартов, разработку инструктивных материалов, подготовку учителей. Реформы должны были идти по направлениям: введение стандартов; введение системы единых тестов (единой отчётности); повышение качества преподавания; развитие альтернативных чартерных школ; развитие ваучерных программ; развитие программ дошкольного образования. При этом основной упор стал делаться на стандартизацию образовательных программ и тестирование. На эти цели конгресс выделил штатам и школьным округам более 2,5 млрд долларов. Стандартизация должна затронуть все уровни управления образованием, создавая ещё один механизм влияния на образовательную программу. Сегодня обязательная образовательная программа — документ, который декларирует, чему и как учить, вырабатывается на уровне штата, округа и школы.

В 1999 г. в 40 штатах были введены стандарты по четырём предметам (английский, математика, научные и социальные дисциплины); ещё семь штатов ввели стандарты по двум из четырёх предметов. В 2004 году уже каждый штат (за исключением Айовы) имел стандарты хотя бы по одному предмету, 44 штата — по всем четырём.

Однако отсутствие у федерального правительства законодательных полномочий в области образования породило многие проблемы. Так, качество стандартов

в разных штатах существенным образом различается. Проведённое Федерацией учителей исследование показало, что только в 22 штатах качество стандартов соответствует критериям, разработанным Федерацией. Другие независимые эксперты получили ещё более удручающие результаты: критериям соответствуют стандарты в девяти штатах и округе Колумбия.

Степень участия штатов в введении стандартов также неодинакова. Больше всего штаты помогают вводить тесты по чтению и математике, и только несколько штатов вводят также тесты по научным, общественным дисциплинам и письму. Кроме того, если большинство штатов сами участвуют в этой работе, то в некоторых из них руководство штата возлагает её на образовательные округа, а за собой оставляет лишь функции контроля. Так как введение стандартизированных программ и разработка тестов — дорогостоящее мероприятие, многие школьные округа, а по ряду вопросов и штаты, заключают соглашения и заказывают разработку одну на всех. В этом им помогают профессиональные ассоциации.

Политика отчётности

В 1999 г. 36 штатов сообщили о том, что они собираются вводить в школах карты отчёта по единым тестам, 19 вводят всесторонний рейтинг школ и 16 — законодательную возможность закрыть или перепрофилировать школы по результатам тестов. В 2000 г. таких штатов уже было соответственно 40, 21 и 18.

Политика отчётности включает механизмы как наказания, так и поощрения. По некоторым данным, 13 штатов пошли по пути введения мер поощрения за успешные результаты, а 18 штатов предусматривают применение санкций к тем школам, которые не выполняют установленные требования. В 20 штатах есть программы помощи школам с низким уровнем результатов как дополнение к программе введения отчётности по единым тестам. Наиболее перспективной мерой считается установленный во Флориде в 2000 году порядок, согласно которому учащиеся школ с низкими показателями тестирования могут поменять школу на негосударственную, используя при этом программу ваучерной помощи.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В то же время эта реформа сопровождается рядом проблем. В частности, введение стандартных программ и системы единого тестирования по штатам — дело добровольное и предполагает получение федеральных грантов, стимулирующих эту работу. Величина гранта зависит от того, насколько хорошо школьники справляются с задачами, поставленными в тестах. Первые результаты показали, что в более сложном положении оказались те округа и штаты, где уровень тестов был выше, а, следовательно, процент детей, успешно их сдавших, меньше. Такие штаты и округа получали меньше федеральных средств, и при разработке тестов им теперь волей-неволей приходилось «снижать планку».

Кроме того, за процессом введения единых тестов и их уровнем пристально следят общественность и родители. Например, реформа образования в штате Кентукки, начавшаяся ранее других и наиболее амбициозная, была сильно скорректирована под давлением критики. То же произошло и в Калифорнии в 1994 г., когда политическая критика реформ привела к отказу от введения единой программы для всех школ штата.

Стратегический план

После трагедии 11 сентября 2001 г. Департамент образования США принял Стратегический план на 2002–2007 гг., нацеленный исключительно на предотвращение формирования социальной базы терроризма внутри страны. Миссия этого документа сформулирована так: «Гарантировать равноправный доступ к образованию и содействовать превосходному образованию всей нации». Она конкретизирована в целях: создать культуру достижений, успеха; улучшить успехи учащихся; развить безопасность учебных заведений и сильный характер учащихся; сделать показатели системы образования понятными широкой публике; повысить качество школьного

Елена Давыдова. Структурные изменения в национальных образовательных системах

и доступность послешкольного образования, включая образование взрослых; создать высокоэффективный менеджмент.

Для достижения цели делаются ежегодные сплошные замеры с третьего по восьмой классы по математике и чтению. При этом внимание уделяется динамике результатов в социальном аспекте, как основе, с одной стороны, принятия решения ребёнком (родителями) о целесообразности продолжать взаимодействие с отстающей школой и, с другой стороны, для оказания таким школам адресной поддержки со стороны местного образовательного сообщества.

Стратегическим планом предусмотрено, что проверочные материалы разрабатываются непосредственно в образовательных округах, а аналогичные федеральные материалы применяются выборочно. Это, с одной стороны, экономит федеральные средства и, с другой, включает учителей в «игру на обеих сторонах»: и в преподавание, и в контроль за его результатами. Выстраивается естественная обратная связь обучения и внешнего контроля в режиме «обучение в процессе деятельности» внутри корпуса учителей.

Другая тема, которая активно обсуждается, — взаимоотношения федерального центра, штата, школьного округа и самой школы при проведении реформы. Инициированная федеральным уровнем, реформа проводится преимущественно штатами. Однако велика роль и образовательных округов, так как именно они либо реализуют разработанные на уровне штата стандарты и тесты, либо разрабатывают их сами. Во втором случае образовательные округа рассматривают разработанные на уровне штата стандарты только как рекомендации, которые позволяют им проводить собственную образовательную политику.

Более крупные образовательные округа, как правило, достигают больших успехов в проведении реформ, во введении стандартных про-

грамм и тестирования, чем менее крупные. Отчасти это объясняется уровнем подготовки управленческого персонала в окружном руководстве, который в крупных округах выше.

Таким образом, даже беглый анализ реформ системы среднего образования США последних лет позволяет говорить о процессе централизации политики в области государственного образования и увеличении роли федерального уровня в развитии отрасли и её реформировании. Опыт США подсказывает, что нормативно-правовое регулирование должны осуществлять федеральный и субфедеральный уровни, финансирование — субфедеральный и муниципальный, предоставление образования — муниципальный. Совершенно необязательно, чтобы для всех трёх функций использовались только один уровень бюджетной системы — их может быть два или три.

Очевидно, что нет и не может быть какой-то одной, наилучшей модели организации управления и финансового обеспечения общего образования: модели выбираются в зависимости от формы бюджетного устройства государства, целей развития систем образования, специфики территории и других факторов.

Проблема «предоставления равных возможностей», «равенства доступа» к общему образованию актуальна как для стран с федеративным устройством, так и для унитарных государств и может решаться путём установления федеральных стандартов или стандартов на уровне штата.

И наконец, международный опыт организации и финансирования общего образования позволяет говорить об усилении влияния государства на эту важнейшую сферу, что выражается и в росте бюджетных расходов, и в усилении унификации и стандартизации содержания обязательных программ, и во введении систем национального тестирования.