

О РЕФОРМИРОВАНИИ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Из выступления на семинаре в Государственном университете — Высшей школе экономики



Анатолий Пинский,
директор
Центра социально-
экономического
развития школы
Института развития
образования
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики

...Каковы на сегодняшний день основные направления реформирования школы в мире? Их можно разделить на три группы: изменения систем финансирования; изменения в содержании образования и в оценке качества; изменения в управлении школами. Во всех школьных реформах последних 10–15 лет, будь то страны Центральной и Восточной Европы, Латинская Америка, иные развивающиеся или развитые страны, эти три блока в единстве всегда присутствуют. Основные — рамочные — цели вытекают, в сущности, из тех цивилизационных изменений, которые происходят в мире, начиная со второй половины XX века, и связаны со становлением новой общественно-экономической формации — постиндустриального информационного общества, когда требуется другой тип инициативной ответственной личности, что выливается в принцип индивидуализации образования: не академически, не только и не столько академически образованной личности, что было, скажем, идеалом немецких, французских систем образования XIX века, но эффективной и успешной деятельной личности современного мира. Деятельностный и компетентностный подход опирается на ответственность и личности, и школы, потому что бессмысленно воспитывать человека, учить его быть ответственным, если он видит, что та система, которая его окружает, не самостоятельна, не автономна и не ответственна.

Каковы тенденции в финансировании школы? Это переход к подушевому финансированию школ; это изменения в системах оплаты труда учителей и других школьных работников, направленные на усиление эффективности школы как работодателя и на то, чтобы зарплата стала фактором оценки и стимулирования качества. Президент России в своём выступлении 5 сентября 2005 г. провозгласил именно эти два центральных тезиса: переход на формулу «деньги следуют за учеником» и новую систему оплаты, основанную на качестве работы.

Каковы основные тенденции в стандартах, в оценке качества, в изменении содержания обучения? Это переход на компетентностный стандарт, создание национальных систем образовательного тестирования, использование инструментов самооценки и самоконтроля школы, индивидуальное продуктивное оценивание, что у нас выражается в использовании общепризнанного инструмента (сейчас он начал развиваться в России) — портфолио, не только ученика, но и портфолио учителя, студента, портфолио школы.

Каковы основные тенденции в управлении школой и школьной системой? Первое — это рост автономии: формула «деньги следуют за учеником» в том числе ориентирована на то, чтобы дать образовательному учреждению больше финансово-хозяйственной автономии.

Вторая тенденция — расширение участия общественности в управлении школой: функции общественных органов становятся не консультативными, а управляющими: общественность должна включиться в управление школьными системами на надшкольном уровне — на муниципальном, региональном и в конечном итоге на национальном уровне. Пересматриваются функции и способы работы школьной инспекции.

И ещё одна тенденция: переход от абсолютных оценок к оценке «добавленной образовательной стоимости», т.е. когда мы оцениваем конкретного ученика не по какой-либо абсолютной линейке, а сравнивая с тем, что он собой представлял год назад.



Точно так же мы оцениваем школу в сравнении с тем, что она собой представляла три года назад. Конечно, в каждой стране свои национальные, свои культурные особенности, свои особенности законодательства, и нельзя не обращать внимания на специфичность каждой страны и каждой культуры, но если мы говорим о центральных, существенных тенденциях, то, полагаю, они одинаковы: сейчас, например, уже не спорят о компетентностном подходе, авторы российских образовательных стандартов включили в них компетентности, которыми должны овладеть ученики; школа практически везде переходит от формулы «учить всех и всему одинаково» к формуле «учить каждого индивидуально».

И последнее — это децентрализация и автономия общественного участия. Если школа до средних веков в основном находилась в ведении местных общин; начиная со средних веков она попала в полное ведение церкви; в новое время от церкви она перешла в полное ведение государства, то сейчас равновеликий по значению этап, когда, оставаясь в ведении государства, она открывается общественному участию.

Разграничены полномочия между федеральными органами, субъектами и муниципалитетами, оплата труда в муниципальных образовательных школах передана в ведение субъектов Федерации. Отрабатывается система специализированной подготовки профильного обучения в старших классах школы.

Страны Восточной и Центральной Европы практически все перешли на прямое подушевое финансирование по нормативу. Мы перешли, я бы сказал, наполовину, потому что у нас нормативы служат средством расчёта региональных субвенций, но до школ по формуле не доходят. И, как мне сказала недавно коллега из Армении, «у нас два года уже школа финансируется по формуле, а у вас — по строчкам».

Национальная система образовательного тестирования: практически всюду введён единый госэкзамен, национальные тесты после окончания школы; гораздо эффективнее используются инструменты самооценки и самоконтроля; портфолио в нашей стране только начинают вводить, а в Чехии, Эстонии, Армении в этом на шаг впереди нас.

Автономия школы. Удивительным образом все наши законодательные акты её сдерживают, тогда как в других странах автономия школы — это один из главных принципов.

Тем не менее я бы не стал с полным пессимизмом смотреть на ситуацию, потому что есть факторы, которые открывают новые возможности для реальных сдвигов в реформировании школы: это целый ряд поручений и установок президента; значительная регионализация образовательного законодательства, которая делает реальным для регионов реформирование школьной системы. Можно выделить основные направления модернизации школы и школьной системы: обновление схем финансирования общего образования; новая система оплаты труда; индивидуализация обучения, в том числе его профилизация для старшей ступени основной школы; расширение общественного участия в управлении, включая и публичную отчётность, и управляющие советы, и участие в финансовых решениях и оценке качества, в том числе не только на школьном, но и на муниципальном, на региональном, на национальном уровне, включая национальную ассоциацию родителей школьников; реструктуризация сети общеобразовательных учреждений; обновление системы оценки качества; изменение системы аттестации школ, учителей; информатизация.

Рассматривая эти направления, сразу скажем: введение подушевого финансирования без кардинального изменения оплаты труда просто бессмысленно. В новой системе оплаты труда обязательно должна быть



стимулирующая составляющая, в распределении должны принимать участие структуры общественного участия в управлении образованием.

Ещё одна важная взаимосвязь: оплата учителя — качество обучения. Профилизация с необходимостью требует изменений и в системе оплаты, и изменений в системе оценки качества, и расширения общественного участия, в том числе в вопросе выбора профиля и самих моделей профильного обучения, по которым идёт та или иная конкретная школа.

Какие можно назвать факторы торможения продуктивного реформирования школы? Первое — стандарт: это вопрос федерального уровня, но нельзя ждать, пока будет разработан и принят новый идеальный образовательный стандарт. Не бывает ничего идеального, и с существующим стандартом много полезного и важного можно сделать.

Второй фактор — гальванизация труппа единой тарифной сетки. Здесь самым негативным на сегодняшний день документом для образования стало 191-е постановление от апреля 2003 года, которое воспроизводит инструкции 80-х годов (а те, в свою очередь, были переписаны с инструкций хрущёвских министерств) о том, что учителю платят за количество уроков, устанавливая таким образом нормы труда, в которых никак не учитывается его качество.

И последнее — это педагогическое образование, сфера достаточно инертная, в которой год за годом переписываются старые правила, а реальных изменений к лучшему нет.

Какие главные новые факторы? Это регионализация и почти полная реализуемость комплексной реформы на уровне регионов. Уже сейчас мы видим, что регионы вводят собственные схемы исчисления нормативов субвенций, начинают вводить новые системы оплаты труда, регионы занимаются реструктуризацией, информатизацией; в некоторых регионах продвигается система аттестации педагогов и школ.

Что можно назвать центральной идеей реформирования школы? Полагаю, что это идея институционального стимулирования. Она органично связана с идеологией национального образовательного проекта, т.е. создания организационно-экономических механизмов стимулирования качества работы, качества образования и самого процесса позитивного развития школы.

Оценивая те или иные нововведения, очень важно понять: приводят ли они к институциональным последствиям или нет? К каким? Вот, скажем, профильное обучение. Почему оно так привлекательно и с подъёмом пошло по регионам? Прежде всего потому, что оно понятно ученикам, родителям, учителям, оно наполнено знакомым содержанием, так как у нас уже десятилетия работают школы с углублённым изучением отдельных учебных предметов. Но при этом не происходит никаких институциональных изменений в системе, никаких «революционных преобразований». Есть регионы, где определяли, какие школы могут давать широкое профильное образование, и реструктурировали школьную сеть, и тогда введение профильного обучения вело к институциональным изменениям. Но оно было органичным.

Навстречу национальному проекту как федеральному выдвигаются региональные стимулирующие меры и стимулирующие средства.

Считаю, что бюджетное финансирование должно быть трёхкомпонентным: включать финансирование по подушевому нормативу, стимулирующее финансирование лучших регионов, программное финансирование развития, так как развитие финансируется по целевым программам развития. Деньги по нормативу не должны оседать на уровне муниципалитета, они должны напрямую доводиться до школы. Такова трёхкомпонентная модель бюджетного финансирования школы: подушевой норматив, стимулирующее финансирование, программное финансирование развития.



В системе оплаты труда главным считаю разделение фонда оплаты труда на базовую часть, которая должна формироваться по окладному принципу, учитывающему урочную и внеурочную деятельность учителя (аналогично вузовской системе), и фонд стимулирования качества, в распределении которого ту или иную меру участия обязательно должны принимать органы государственного и общественного управления школы. Система оплаты труда в школе становится, таким образом, окладно-стимулирующей.

Какая идея в макроэкономическом плане здесь может стать главной? Мы знаем, что образование постоянно получает некий добавленный доход. Как он будет распределяться? Либо все приращения могут равномерно «размазываться» (всем прибавили 15%), либо он может приобретать стимулирующие функции, работающие на институциональные изменения, на рост качества. Считаю очевидным, что приращение бюджетных средств следует направлять не на механическое увеличение прежних расходных позиций: его надо использовать в различных стимулирующих формах.

В системе оценки качества мы можем опираться на данные международных образовательных исследований, в первую очередь, PISA, TIMSS, регио-

нально-образовательного тестирования; индивидуальный портфолио, показатели динамики здоровья школьников.

Принцип стимулирования может быть использован и при аттестации школ. Сегодня она проходит по бинарному принципу: аттестована — не аттестована. Поскольку все школы государственные, то, как правило, все они аттестованы. С точки зрения оценки качества сегодняшняя аттестация смысла не имеет.

Полагаю, что нужно вводить двухуровневую аттестацию: на соответствие минимальным требованиям и представляющую качество работы школы (не только качество образования). Аттестация учителей должна содействовать дифференциации системы оплаты, потому что та разница, которую сейчас получают в зарплатах учителя, не становится стимулом для привлечения перспективных кадров, для карьерного роста молодых педагогов.

Расширение общественного участия. Его основная задача: государственно-общественные органы управления, советы должны иметь юридически оформленные управляющие функции. Должны быть публичная отчетность, различные формы работы, активизирующие семью, местную общественность, общественное соуправление. **НП**



В ЭЛЕКТРОННОЙ ВЕРСИИ ЖУРНАЛА

Развитие национального образования в Удмуртской Республике

Т.В. Сафонова

Удмуртия реализует модель, которая предполагает изучение родного языка и литературы в качестве учебных предметов, частичное преподавание на национальном языке; включение дополнительных курсов на национальном языке; изучение основ национального языка и литературы, спецкурсов на национальном языке. В рамках этой модели разрабатывается курс «История, литература, культура родного языка». Образовательная деятельность в этом направлении подкрепляется национально-культурными мероприятиями на уровне республики и её отдельных районов. Их главная цель - возродить у населения Удмуртии этническое самосознание и тем самым сформировать потребность в национальном образовании.