

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВА В РЕФОРМИРОВАНИИ ШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ОПЫТ США И ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Кирилл Зиньковский,
аспирант
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики,
консультант
по управлению
компания
K&A Brand
Consulting

В начале 1980-х годов США столкнулись с острой проблемой потери национальной конкурентоспособности. О серьёзности проблемы и безотлагательности реформирования системы образования в США можно было судить по названию одного из докладов, который был озвучен на государственном уровне в 1983 году: «Нация в опасности». Акцент в докладе делался на государственном общедоступном школьном образовании.

Перед необходимостью реформировать систему образования оказалась и Великобритания. Кроме задачи повышения национальной конкурентоспособности, консервативное правительство Великобритании было озабочено проблемой устранения элементов социализма в экономике и общественных институтах, оставленных предыдущим правительством. К таким элементам был отнесен доведённый до абсурда принцип всеобщего равенства в получении образования, который в результате привёл к падению требований к ученикам, а также к попытке национализировать частные школы.

Несмотря на разные мотивы, намеченные цели реформирования в США и Великобритании практически совпадали: переориентация системы школьного образования с государства, как единственного заказчика образовательных услуг, на реальных потребителей, создание конкуренции среди образовательных организаций и возможность выбора образовательной организации родителями и учениками.

Предыдущий опыт реформирования продемонстрировал, что система государственного общедоступного школьного образования консервативная, негибкая. Попытки реформировать образование изнутри самой системы не давали положительных результатов. Импульсы реформирования «сверху — вниз» глохли на полпути. Реформаторская активность непосредственно на уровне школ была недостаточной для того, чтобы надеяться на изменение системы образования «снизу». Безуспешными были попытки подстегнуть реформы с помощью улучшения системы денежного вознаграждения преподавателей, с помощью программ их массовой переподготовки и других подходов. Это означало, что полагаться только на внутренние источники реформирования в системе образования бесперспективно.

Опыт реформирования крупных коммерческих организаций подсказывал, что эффективная стратегия изменений должна сочетать в себе децентрализацию управления и создание внешних источников влияния и контроля каждой децентрализованной части организации. В процесс изменений должны быть вовлечены как акционеры и работники, так и другие заинтересованные в реформировании организаций стороны.

В теории управления была разработана модель, подразумевающая, что в деятельности организации заинтересованы не только непосредственные владельцы или учредители, но и потребители, поставщики и другие группы, вовлечённые в сферу её деятельности. Все вместе они называются стейкхолдерами. Рыночные механизмы не всегда им позволяют эффективно влиять на управление организацией и стимулировать организацию изменяться в соответствии с их интересами. Следовательно, необходимы механизмы, которые позволят повысить влияние стейкхолдеров на организацию и заставят её реформироваться с учётом их интересов.

В мире бизнес-корпораций такой механизм реализуется через корпоративное управление. Основным инструментом корпоративного управления — советы директоров, контролирующими действия исполнительных руководителей и направляющие развитие корпорации в интересах стейкхолдеров. Среди полномочий классического совета



директоров — найм и увольнение руководителей корпорации, стратегические решения, проверка результатов деятельности и т.п. При реформировании корпорации совет директоров содействует исполнительному руководству, а если надо, оказывает давление на исполнительных руководителей, чтобы усилить и направить их активность.

Таким образом, при реформировании системы образования в США и Великобритании было децентрализовано управление образованием (с одновременным включением в управление стейкхолдеров). В качестве стейкхолдеров рассматривались родители, учителя, власти разного уровня, представители бизнеса и другие заинтересованные стороны. Они включались в управление в рамках новой системы управления школами, в частности, с помощью механизма управляющего совета школ, некоего аналога совета директоров корпорации.

При децентрализации системы общедоступного школьного образования в США государство полностью устранилось из процесса управления школами, передав все свои полномочия на уровень штатов и потребителей услуг. Государственное финансирование школ было также передано на уровень штатов. Систему образования перестроили следующим образом: были выделены школьные районы, которые объединяли несколько школ на определённой территории, образованы управляющие советы школ, в которые на выборной основе избирались члены совета. Совет, в свою очередь, нанимал управляющего школьным районом.

Управляющий получал широкие полномочия для управления школами района. Он нанимал и увольнял руководителей школ, контролировал соответствие всех аспектов деятельности школ — от кадровой политики до программ обучения — нормам и праву, принимал меры для исправления выявленных несоответствий. Управляющий должен был нести ответственность за свою деятельность перед законами штата.

Руководители школ получали большую самостоятельность в вопросах формирования педагогического состава, финансового управления. Программы и методы обучения определялись совместно с управляющим советом. При этом директора были подотчётны управляющему школьным районом, а также совету, которому предоставляли специальные отчёты о соответствии деятельности школы программам обучения и нормативно-правовой базе.

Управляющие советы должны были определять общую конфигурацию системы образования в районе с учётом интересов и дифференциации среди учащихся. Кроме того, управляющий совет должен был выражать интересы разных групп, вовлечённых в образовательный процесс, и включать эти интересы в программы развития образования в районе. По результатам контроля деятельности школ на предмет соответствия стратегии развития образования в районе советы должны были решать вопрос о размерах и оправданности общественного финансирования конкретных школ.

Советы также должны были осуществлять консультативную поддержку управляющего и способствовать привлечению финансовых ресурсов благотворителей и спонсоров.

Предполагалось, что управляющие советы будут формироваться из лучших представителей сферы образования и профессиональных сообществ, из представителей местных общественных организаций, властей штатов, родителей, представителей местного бизнеса. Такие сбалансированные и компетентные советы, наделённые необходимыми полномочиями, могли бы стать основной движущей силой реформирования. Кроме того, представители профессиональных сообществ в советах должны были стать проводниками инновационных идей, обсуждавшихся в профессиональных кругах на национальном уровне, образовать некую единую инновационную платформу для всей децентрализованной системы школьного образования.



Однако на практике оказалось, что в советы школ избирались в основном представители профсоюза работников образования и представители спонсоров школ. Представители других заинтересованных сторон оказались недостаточно компетентными в вопросах образования, чтобы формулировать и проводить в жизнь свои интересы. В результате советы получились несбалансированными, они не в полной мере или вовсе не отражали интересы учащихся и их родителей. Зато советы оказались зависимы от профсоюзов работников образования и от профессиональных ассоциаций.

Ситуация осложнялась тем, что на национальном уровне не было единого концептуального представления о дальнейшем развитии системы образования. Поэтому понятно, какую власть приобрели в советах компетентные в вопросах образования представители профсоюзов и профессиональных ассоциаций. Но поскольку в данной ситуации педагогическая общественность была зажата узкими корпоративными интересами, она не могла быть двигателем реформы образования.

В таких условиях советы школ не могли и не выполнили те задачи, для решения которых они создавались. Спустя 20 лет некоторые наблюдатели и 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. Наиболее взвешенные комментарии указывают на опасность возврата к централизованному контролю школ, который отодвинет общественность от управления школами ещё дальше.

При этом отметим, что на общем фоне неудачного опыта были очаги вполне успешного реформирования школьного образования: например, автономные школы с малой численностью учащихся в Бостоне, Чикаго, Сиэтле, Лос-Анжелесе, Денвере. 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 через родительский и ученический выбор школы и непосредственный контакт преподавателей с родителями и учениками.

В другом опыте — создании чартерных школ (работают по утверждённому властями чарту — уставу) участие общества и государства в управлении каждой чартерной школой было закреплено в законодательстве многих штатов. Чартерные школы распространились по всей территории США, а общая численность учащихся в них превысила 160 тысяч человек.

Чартерные школы выделяются из школьных районов по инициативе тех, кто заинтересован в функционировании автономной от района школы. Финансирует их государство в соответствии с количеством учащихся, которые выбрали эту школу для обучения. Условие получения государственного финансирования — соблюдение обязательств, прописанных в уставе. Школа, в соответствии с этим обязательством, гарантирует некий усреднённый уровень подготовки учащихся, который контролируется на основании системы государственных тестов.

Чартерная школа подотчётна государству и родителям, поскольку её финансирование напрямую зависит от той и другой стороны. Чартерная школа создаёт свой управляющий совет, в который включает представителей родителей и других заинтересованных сторон.

Исследователи не могут дать однозначной оценки успешности опыта чартерных школ в США. Эти школы не продемонстрировали особой инновационности — только четверть часть их воспользовалась автономностью для внесения изменений в программу и методы обучения. При определённых условиях требование соблюдать государственный стандарт образования может вообще не оставить возможностей для педагогических инноваций.



Таблица 1

Управляющие советы школ	Советы директоров корпораций
Функции	
<ul style="list-style-type: none"> • Представляют интересы всех заинтересованных сторон («стейкхолдеров») перед управленцами школ; • нанимают и увольняют управляющего школьного района, в некоторых районах влияют на оплату труда управляющего; • должны рассматривать и принимать решения о стратегии развития образования в районе; • информируют общественность о деятельности школ, входящих в район 	<ul style="list-style-type: none"> • Представляют интересы всех акционеров перед менеджментом организации; • нанимают и увольняют руководителя организации, определяют размер его вознаграждения; • рассматривают и принимают стратегические решения; • информируют акционеров о деятельности организации
Проблемы	
<ul style="list-style-type: none"> • Зависимость советов от одной группы акционеров («стейкхолдеров»); • некомпетентность членов советов; • незаинтересованность в активной работе; • трудности с обеспечением участия представителей государства в работе советов (российская специфика) 	

С другой стороны, значительная часть чартерных школ смогла прекрасно адаптировать уже опробованные кем-то программы обучения с инновационной составляющей.

Анализ состава учащихся чартерных школ показал, что они похожи на коммерческие организации, целенаправленно обслуживающие определённую группу потребителей, т.е. чартерные школы в большей мере, чем обычные школы, селективируют учащихся. Некоторые исследователи предполагают, что подобные школы — это ещё один шаг в сторону приватизации школ. Опросы родителей, чьи дети учатся в чартерных школах, показывают, что они вполне удовлетворены деятельностью школ и качеством образования, которые получают учащиеся.

Практически все примеры успешной децентрализации образования связаны с инициативой отдельных лидеров и представителей заинтересованных сторон (включая родителей), ориентированных на самостоятельное управление школой.

В Великобритании также использовалась аналогичная стратегия децентрализации управления школьным образованием с включением стейкхолдеров в управление через управляющие советы, но только в каждой школе.

При этом государство не устранилось от управления школами при децентрализации: оно взяло на себя ответственность за финансирование, политику и основы программ обучения почти в 28 000 английских школ. Но самое главное отличие состояло в том, что государство занялось активным вытеснением представителей «левых» политических сил из государственного аппарата и продвижением единой идеологии реформирования системы образования. Приход новых политических сил не мог в конечном итоге не повлиять на состав формировавшихся управляющих советов школ.

Идеологическая роль государства в реформе образования не вызвала «цементирования» и централизации системы образования, поскольку основная установка состояла в максимальном прибли-

жении к рыночному регулированию развития образования и участия общества в управлении образованием. В попытках создать рыночную среду для школ, находящихся в глубоком застое, в Великобритании предпринимались очень интересные и небезуспешные эксперименты. Один из них состоит в образовании локального конкурента (колледжа или школы), изначально настроенного на инновационный стиль работы и задающего «планку» качества услуг.

Не делая выводов об удачности реформирования образования в Великобритании по сравнению с США, отметим один важный факт: в Великобритании государство взяло на себя роль исследователя и проводника идей изменений и инноваций в области образования. Это в конечном итоге позволило с большим успехом использовать управляющие советы школ как механизм участия общества в управлении образованием. Исследователи отмечают, что в США не удалось установить консенсус на национальном уровне относительно целей и средств реформы образования, что затруднило путь к согласию на уровне штатов и советов школ.



Таблица 2

Возможные подходы к решению проблем школьного правления, отработанные в корпоративном управлении

Подходы к решению проблем в корпоративном мире	Подходы, которые используются или их можно было бы использовать в школьном управлении
<ul style="list-style-type: none">• Введение в советы независимых профессиональных директоров.• Введение в советы представителей институциональных акционеров.• Требования соблюдать национальные кодексы корпоративного управления (особенно соблюдать права всех групп акционеров).• Требования раскрывать информацию о деятельности корпораций	<ul style="list-style-type: none">• Организация обучения членов советов основам деятельности управляющих советов школ.• Включение в советы независимых профессиональных членов.• Включение в управление представителей институтов, способных формулировать, отстаивать и реализовывать интересы заинтересованных сторон.• Разработка требований и порядка предоставления информации о деятельности школы управляющему совету школы (школьного округа).• Разработка требований раскрывать информацию о деятельности школ общественности.• Передача школ в управление успешным и инициативным управляющим советам школ

Аналогии между управляющими советами школ и советами директоров корпораций

По многим признакам институт корпоративного управления и институт школьного управления очень похожи. Управляющие советы школ функционально несут ту же нагрузку, что и советы директоров корпораций. Резонно предположить, что и среди проблем функционирования этих институтов можно будет найти общие.

В успешных корпорациях роль совета директоров также может быть сведена к минимуму, однако в этом случае акционеры компании находятся в полной зависимости от успешности действий руководителя. Аналогично можно описать роль управляющего совета в частных школах или в успешных школах, управляемых директорами-инноваторами.

Некоторые закономерности, которые проявили себя в корпоративном управлении, можно применить к школьному управлению. Более того, можно предположить,

что российская специфика внедрения корпоративного управления проявится при внедрении школьного правления в России. Соответственно можно попытаться использовать подходы, которые выработал корпоративный мир на Западе и в России для преодоления описанных проблем.

В таблице 2 представлены подходы к решению названных проблем.

Особенности внедрения моделей общественного участия в управление образованием

Опыт реформирования системы образования в США и Великобритании показал, что недостаточно только механического проведения децентрализации и создания механизмов общественного участия в управлении образованием. Необходима внешняя и независимая от системы образования инфраструктура, которая осуществляет поддержку реформирования — политическую, экспертную, финансовую, кадровую.

Для реформирования образования очень важны независимые фонды и организации, полностью сосредоточенные на развитии образовательных организаций. В США и Великобритании есть массовые программы повышения квалификации и тренинги персонала школ, организуется обмен профессиональной информацией и перенос передового опыта, выдаются индивидуальные и групповые гранты на инновационную деятельность. К примеру, только фонды Уолтера Энненберга (США) за 20 лет своей работы вложили в подобные программы более 500 млн долларов.

Практика показала, что для успешного внедрения управляющих советов школ необходимы, в частности, общественные объединения, в рамках которых заинтересованные стороны смогут формулировать свои интересы и определять способы их отстаивания. В США и Великобритании распространены некоммерческие и коммерческие организации, занимающиеся тренингами вновь избранных и уже работающих членов управляющих советов школ. **НО**