

ТЕОРИЯ ДЛЯ ТЕОРЕТИКОВ

Неэффективность школьных реформ: причины и последствия

Л.Н. Данилова

Сегодня в России и ряде государств Западной Европы (Великобритания, Германия, Австрия, Италия, Испания) осуществляются очередные школьные реформы, но, поскольку времени с их запуска прошло относительно немного, то анализировать их успешность ещё рано.

Начиная те или иные преобразования, реформаторы всегда рассчитывают на будущий успех (в противном случае нет смысла расходовать финансовые, трудовые, временные и прочие ресурсы). Между тем история свидетельствует, что зачастую образовательные реформы терпят крах, а потому вопрос об условиях эффективности реформирования как деятельности по усовершенствованию образования становится принципиальным. Ответить на него во многом позволяет обращение к прошлому, где скрыты не только корни большинства современных образовательных проблем, но и пути к их преодолению. Изучения требует как отечественный, так и зарубежный опыт реформирования школы, что позволит получить более полную картину причин неэффективности этого процесса.

Что подразумевает эффективность реформирования?

Эффективность реформ определяется конечным результатом, т.е. достижением их целей. Сравнение целей и результатов приводит к выводу, что школьные реформы европейских стран в прошлом веке чаще были неудачными, нежели успешными. Наиболее эффективными признаются реформы, проводившиеся в Финляндии и Швеции в 1970-х, где школа была перестроена в соответствии с требованиями модели общества благосостояния. Там реформаторам удалось добиться искомого: всеобщего равенства образовательных возмож-

3

тей учащихся, высокого качества подготовки учителей, реальной ответственности педагогов за результаты их деятельности, значительной самостоятельности школ в вопросах организации педагогического процесса, действенной демократии в управлении образованием.

Эффективность реформирования определяется и количественно. Экономисты могут сопоставить затраты на реформы и доходы от их проведения: увеличение численности школьников, выпускников и абитуриентов, посещаемость занятий учащимися, количество отчисленных из школ учеников, показатели вовлечённости общества в управление школами, количество учителей с высокими квалификационными категориями¹, соотношение педагогов и учащихся, улучшение образовательных достижений школьников (по результатам национальных тестирований) и многие другие показатели. Однако сам по себе этот критерий не определяет успешности реформирования, а действует только в сочетании с остальными, поскольку при некотором прогрессе, о котором будет свидетельствовать экономический подход, цели реформирования могут остаться не достигнутыми, а последствия окажутся тяжёлыми.

Эффективность реформ определяется также их «побочными эффектами»: по определению, реформа не разрушает основ системы и не должна нести негативного воздействия на отдельные элементы систе-

мы. Порой благие намерения реформаторов и очевидная ценность содержания изменений в итоге перечёркивались непредусмотренными последствиями реформ. Характерный пример — обострение проблемы поляризации в английском образовании вследствие перехода на рыночную модель организации школы в конце 1980-х.

Из-за побочных последствий и в силу других причин в большинстве государств реформы терпели фиаско. Видение этих причин не просто помогает глубже понять образовательные реформационные процессы прошлого, но и принципиально для планирования актуальных реформ.

М. Фуллан и Э. Харгривз назвали несколько причин, по которым большинство реформ терпят крах:

- решаемые проблемы слишком сложны;
- сроки реформ нереальны (реформаторы хотят быстрых результатов и не дают нововведениям закрепиться в системе);
- решения о реформировании принимаются слишком поспешно;
- реформы сосредоточены на структуре образования, не затрагивая вопросы развития профессионализма педагогов и дидактики;
- нет систем поддержки реализации стратегических инициатив;
- многим стратегиям реформирования не просто не удаётся мотивировать педагогов на проведение реформ, они отталкивают учителей от участия в таковых².

¹ См.: Зиньковский К.В. Модель управления изменениями сложных организаций социальной сферы: на примере системы общего образования: Дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2008.

² См.: Fullan M., Hargreaves A. What's Worth Fighting For In Your School. N.Y.: Teachers College Press, 1996. С. 13.

Существенное усложнение условий работы учителей тоже является причиной провала реформ: если значительно увеличить время работы педагогов, они не захотят и не смогут способствовать реализации изменений³. Дж. Гудлэд обобщил все причины в одну: реформаторы не знают особенностей функционирования школ вообще и их внутренней работы, в частности⁴.

Если проследить основные приоритеты реформирования школы в разные периоды, то оказывается, что в большинстве стран эти приоритеты повторяются десятилетиями, т.е. государства не могут добиться их реализации длительное время, что говорит «об общей низкой эффективности отдельных мероприятий в сфере образования»⁵. История образовательных реформ изобилует неудачами и разочарованиями в отношении достижения поставленных целей.

Сравнив условия проведения школьных реформ в разных европейских странах во второй половине XX в., мы выделили общие (типичные) и особенные (специфичные) трудности этого процесса, обрекавшие реформы на провал. Их можно расценивать как причины неэффективности школьного реформирования в целом.

Общие причины

К ним следует отнести *отсутствие политического консенсуса и слабое научно-методическое обеспече-*

ние реформационных процессов. Действительно, в Великобритании, Германии, Австрии, Швейцарии, Италии и других странах весь рассматриваемый период у власти попеременно стояли партии с противоположными взглядами на устройство общества, а потому они обычно не могли найти общего языка по вопросам организации и целей школьного образования. Это не только тормозило запуск реформ, но и очень мешало их проведению, поскольку на любой стадии своего осуществления реформирование зависело от перемен в парламенте и Кабинете министров.

Что касается научно-методического обеспечения, то, как это ни странно, часто реформы планировались лишь на основе данных министерств и предложений внешних аналитиков образования (обычно выполнявших заказ этих министерств), без учёта мнения других специалистов и опоры на серьёзные разработки. Обращение к экспертам часто оказывалось формальным, поскольку их заключения не находили отражения в итоговых концепциях реформирования (пример Испании начала 1970-х).

Кроме того, история свидетельствует, что реформы часто запускались в спешке, будучи призванными устранить некую проблему срочно (ср.: школьные преобразования правительствами Саркази или Берлускони). Эти реформы оказывались недостаточно продуманными, не имели необ-

³ Hargreaves A. Changing Teachers, Changing Times. London: Cassell, 1994; Horn R.A. Understanding Educational Reform: A Reference Handbook. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2002.

⁴ См.: Goodlad, J.I. A Place Called School: Prospects for the Future. New York: McGraw-Hill, 1984.

⁵ Пашкус Н.А. Экономические проблемы эффективности реформирования системы образования России // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. — 2007. — № 28. — С. 68.

ходимого научно-методического сопровождения в виде конкретных программ изменений, их точных целей и задач, технологий и методов осуществления преобразований, инструментов оценки их влияния и результативности и т.д. Общий характер двух указанных причин приводит к заключению об их значимости при изучении неудач в школьном реформировании.

Особенные причины

Сложная политическая структура запуска реформ. В Австрии, к примеру, она до начала 2000-х гг. включала три важнейших этапа:

- 1) политики выносят на открытое общественное обсуждение свои предложения по развитию школы, одобряют в парламентских спорах запуск эксперимента;
- 2) государство обеспечивает его проведение и анализ итогов;
- 3) при высокой оценке результатов политики вносят правки в Закон об образовании, что позволяет проводить изменение уже в рамках всей национальной школьной системы.

Таким образом, согласованность взглядов и действий депутатов определяла все нововведения в школе, а поскольку получить законный статус проект мог только при одобрении 2/3 депутатов, добиться его принятия всегда было крайне сложно. Образовательные системы Германии и Швейцарии построены на принципе культурного суверенитета, и каждый регион определяет развитие своей школы самостоятельно, без вмешательства центра. Государства часто не видят

или не обладают механизмами, способными запустить реформы в действие. Действенные механизмы осуществления школьных реформ обычно появляются благодаря крупным социально-экономическим переменам.

Недолговременность и незавершённость изменений, а также смена реформ контрреформами. Эта проблема несколько переключается с отсутствием политического консенсуса, но носит более острый характер. Опыт Великобритании и Испании XX века показывает, что отдельные реформы были обречены на провал уже потому, что новые правительства не давали довести их до конца, отменяя все изменения и заменяя их собственными, порой ещё менее продуманными. Поскольку эта проблема, как и реформационные процессы, вызывается самой властью, можно сделать вывод о противоречивой роли государства: с одной стороны, это «сила, инициирующая реформационные изменения, а с другой — аппаратная структура оказывается тормозом любых модернизационных проектов»⁶.

Неблагоприятные внешние условия реформирования при отсутствии сильной политической воли. К ним относятся политические, экономические, социальные и другие условия, определяющие развитие образования. Пример Италии 1950-х показывает, что не тяжёлое наследие войны, не бедность и неграмотность населения, а затянувшийся передел власти мешал начать серьёзные изменения в школе. Обратный пример — после-

⁶ Бермус А.Г. Модернизация образования: философия, политика, культура: Монография. — М.: Канон+, Реабилитация, 2008. С. 35.

военная школьная реформа в Германии, в результате которой была полностью перестроена школьная система. Новая система превосходила прежнюю по всем показателям, и примечательно, что реформаторы добились желаемых результатов, несмотря на жёсткие материальные, кадровые и финансовые дефициты 1945–1950 гг. На руку им была сильная политическая воля национального и оккупационных правительств, без содействия которой итоги реформ были бы иными.

Недостаточное финансирование преобразований. Последствия резкого недофинансирования основной деятельности образовательных учреждений проявляются в постепенном снижении эффективности образовательных услуг, а также дальнейшей длительной нечувствительности системы на изменение ряда управляемых параметров. Выход системы из кризисного состояния происходит медленно и с существенными финансовыми затратами⁷. Реформирование школы сопряжено с серьёзными денежными вливаниями, и если скрытая цель реформы — экономия бюджетных средств, то, скорее всего, она не принесёт желаемых результатов.

Отсутствие общественного согласия в вопросах школьных перемен. Здесь мы имеем в виду согласие групп населения, которых напрямую касается реформирование, к ним относятся школьники, родители и педагоги. Случаи организованных протестов учеников во Франции или Италии и, напротив, массовые требования

реформ со стороны родителей (ФРГ) подтверждают значимость этих групп как субъектов образовательных изменений, однако наиболее мощной силой являются педагоги. Характерно, что учителя являются более действенным фактором провала реформ, чем их поддержания. Это объясняется тем, что в конечном счёте все реформы ложатся на плечи учителей, именно они призваны принести изменения в классы, и если педагог категорически противится этим изменениям (даже скрыто), то они обречены на неудачу. Во всех случаях, когда реформы противоречили условиям работы педагога, они не приносили ожидаемого результата.

Важно понимать, что провал как следствие реформирования нецелесообразен, но естествен по своей природе, поскольку оно не означает абсолютного прогресса или регресса: результат реформирования определяется сложным комплексом особенностей его подготовки и протекания. Важно, что если типичными причинами провала можно считать отсутствие политического консенсуса и слабое научно-методическое обеспечение реформационных процессов, то типичного фактора успеха не существует; подобные факторы отличаются с учётом специфики стран. М. Фуллан заключает, что успешное реформирование обычно означает взаимодействие небольшого количества мощных факторов, называя его эффектом взаимодействия, который отвечает за результаты процесса⁸.

⁷ Пашкус Н.А. Экономические проблемы эффективности реформирования системы образования России // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. — 2007. — № 28. — С. 67–75.

⁸ Fullan M. Large-scale reform comes of age // Journal of Educational Change. — 2009. — № 10. — P. 108.

ТЕОРИЯ ДЛЯ ТЕОРЕТИКОВ

Анализируя историю реформирования школьного образования в отдельных западноевропейских странах, мы смогли назвать причины его неэффективности. Эти причины носят универсальный характер, а потому подходят и для рассмотрения современных реформационных процессов. Однако смысл их использования заключается не столько в соотнесении с завершёнными или текущими преобразованиями, сколько в применении к планируемым школьным переменам.

Если на этапе обсуждения и планирования изменений реформаторам не удастся достигнуть полити-

ческого консенсуса, преодолеть неблагоприятные внешние условия, убедиться в достаточном финансировании и поддержке государством и общественного мнения, то вероятность провала их реформ изначально будет очень велика. То же касается и последующих этапов: запуск перемен не должен наталкиваться на непреодолимые препятствия, реформирование должно сопровождаться хорошим научно-методическим и законодательным обеспечением, оно должно быть последовательным, долговременным и иметь логическое завершение, на которое рассчитывали реформаторы.