

ЗАПУСК ИЗМЕНЕНИЙ В ОБРАЗОВАНИИ, или Кому выгодны школьные реформы

Лариса Николаевна Данилова,

доцент кафедры теории и истории педагогики

Ярославского государственного университета

им. К.Д. Ушинского, кандидат педагогических наук

e-mail: yan-da.l@mail.ru

Мы привыкли к тому, что в нашей стране реформы, в том числе и образовательные, «спускаются сверху». У чиновников, исследователей образования, педагогов и родителей есть своё более или менее определённое представление о том, зачем необходимы реформы и кто ведёт этот процесс. Однако мало кто задумывается над другими смежными вопросами: как зарождаются реформы? какие факторы влияют на включение образовательных реформ в политическую повестку дня? кому выгоден запуск реформирования в образовании?

Группы

На примере общего образования попробуем определить главные и второстепенные заинтересованные группы, способные инициировать реформирование школы, и проследить, в чём именно заключаются их интересы в этом процессе.

Канадский профессор Б. Левин рассматривает инициаторов образовательных реформ в зависимости от их влияния на правительство (изнутри или извне). Самыми мощными субъектами *внутриправительственного давления* в Америке он считает отдельных политиков, но в других странах это могут быть политические партии. Классический пример здесь — инициирование реформ в Великобритании, где наибольшую политическую силу имеют партии, менее важны отдельные политики и самый слабый голос у отдельных заинтересованных групп. Не менее важную роль играют ка-

бинеты министров: сильный кабинет министров может завернуть или запустить любую реформу, причём его силу составляют конкретные личности — министры отдельных отраслей, и не только образовательной (так, министр финансов способен разубедить президента и правительство в намерении осуществлять реформирование). *Внешнее давление* на процесс принятия решений в образовательной политике могут оказывать самые разные участники и группы, к примеру, профессиональные объединения, родительские объединения, бизнес и т.д.

Другой подход к представлению инициаторов реформ в образовательной сфере предлагает известный американский исследователь изменений в образовании Р. Хорн. Основой классификации субъектов инициирования у него выступает характер влияния на решения правительства. Профессор Хорн считает, что напрямую вызывать реформы способны, прежде всего, национальные

Л.Н. Данилова. **Запуск изменений в образовании, или Кому выгодны школьные реформы**

и региональные правительства, а в масштабе региона — региональные группы интересов, связанные с образованием, университеты, школы, школьные комитеты и издатели. Косвенное влияние на процесс оказывают частные заинтересованные группы и СМИ.

Обобщая позиции обоих учёных, можно выделить ряд *инициаторов реформирования общего образования*: чиновники правительства, партийные деятели, бизнесмены, профессиональные объединения, международные организации, издатели, СМИ.

Правительство

Степень его участия может быть различной: от статистической и информационной поддержки до прямого запуска перемен. Правительство приходит в свой кабинет с некой программой, но то, как она будет реализовываться, обычно не оговаривается заранее. Конкретные действия в рамках этой программы определяются в условиях существующей политической ситуации, или «политических окон». Вариантов действий в правительстве всегда несколько, и решение о выборе одного из вариантов зависит от текущих политических событий и условий (приближающиеся выборы, осознание правительством своих поручений, состав кабинета министров, позиции оппозиционных партий, наличие серьёзных проблем в стране, требующих неотложного решения, общественное мнение, состояние бюджета и т.д.). В децентрализованных системах управления образованием реформирование обычно запускается на уровне отдельных регионов, и тогда крупнейшим субъектом становятся региональные правительства.

Политические партии

Каждая из них также имеет программу. Если партия обещала избирателям школьные реформы, то, получив законодательную власть, она должна добиваться их запуска. Если таковые в программе не значились, они всё же могут стать одним из приоритетных партийных интересов, если какие-то проблемы образовательной сферы привлекают к себе боль-

шое внимание населения. Инициирование школьного реформирования может быть полезно для отдельных партий, поскольку представляет собой возможность использовать реформы для решения неких проблем, составляющих их интересы. Требование реформ может способствовать борьбе за электорат на следующих выборах: не случайно деятельность политиков по вопросам реформирования наиболее активна, когда до выборов остаётся менее половины срока избрания. Кроме того, следует помнить, что политические партии не всегда руководствуются исключительно нуждами своих избирателей: коррупция в политической жизни существует даже в странах со стабильной демократией, и представители партий могут выражать не свои, а проплаченные интересы.

Бизнес

В западных странах его роль в развитии образования как политическом процессе очень важна из-за статуса главного экономического генератора. Благодаря глобализации эта тенденция наблюдается и в России. Определённые бизнес-структуры выигрывают от коммерциализации образования. Поскольку оно всё больше связано с экономическим развитием, бизнес всё активнее влияет на формирование образовательной политики. Вот лишь небольшой пример реализации бизнес-интересов в школьном образовании. Как известно, с 2015 года, согласно новому Закону об образовании, будут издаваться лишь те школьные учебники, у которых есть электронные версии. Любопытный факт — написание электронных книг, закупка гаджетов для школ, приобретение программ, массовое обучение педагогов и прочие смежные расходы оплачиваются государственным и региональным бюджетом. Можно только догадываться о прибылях, которые этот амбициозный проект принесёт предприимчивым бизнесменам, догадавшимся в своё время лоббировать идею «электронной школы» в верховных органах власти. И как бы заманчиво ни была она

описана, какие бы выгоды ни сулило обучение по ридерам в школе (умолчим пока о его угрозах), факт остаётся прежним: инициировали эту идею бизнес-структуры, а не педагогические профсоюзы или другие группы населения.

Важнейший ресурс бизнеса — деньги. Из всех форм участия российского бизнеса в политике, выделяемых политологами, непосредственное влияние на инициирование реформирования способны оказывать следующие: наработка политических связей для дальнейшего влияния на процесс принятия политических решений; прямой подкуп чиновников; выступления в СМИ; ведение направленных информационных и пропагандистских кампаний в собственных и подконтрольных печатных и электронных изданиях; финансирование групп экспертов; прямое влияние на круг лиц, принимающих политические решения. При этом бизнес представлен множеством организаций и лиц, которые далеко не всегда едины в своих интересах и взглядах на развитие образования. Главный вопрос здесь — степень и цель вмешательства большого бизнеса в реформирование образования. Последние десятилетия «бизнес стал более агрессивно рассматривать образовательную сферу в качестве рынка, а педагогов и учащихся — в качестве потребителей», отмечает профессор Р. Хорн.

Учительские организации

Профсоюзы также могут отстаивать свои идеи о развитии школы или интересы учительства и могут быть инициаторами, если они возглавят реформу. Важно, что учителя — единственная группа лиц, которые знают школу изнутри, знают, как она устроена на уровне класса и школьного коллектива, знают, как идёт педагогический процесс. Казалось бы, их мнение должно быть одним из важнейших и при определении того, требуется ли школе очередное реформирование, и на этапе планирования преобразований. Профсоюзы учителей способны выступать инструментом донесения этого мнения до властей и общественности, отстаивая прямые интересы школы, а не национальной экономики, политики, культуры. В качестве положительного примера приведём Финляндию, где при реформировании школы в 1960–70-х правительство активно привлекало к разработке реформ учительские профсоюзы, что способствовало успеху

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

этого процесса. Однако на практике мнение учительства учитывается властями крайне редко. Очевидных причин такого игнорирования несколько: позиции учительских организаций во многих странах очень слабы; их авторитет среди самих педагогов также может быть очень низким; зависимое положение профсоюзов и их лидеров по отношению к образовательным структурам заставляет их бездействовать при формировании образовательной политики.

Критика профсоюзов правительственными чиновниками и СМИ заставляет многих считать, что учителя препятствуют реформам образования. Действительно, профсоюзы обычно выступают против реформ (не абстрактных, а конкретных объявленных или готовящихся властями изменений), что объясняется консервативным характером самой образовательной системы. Профсоюзы учителей часто стараются предотвратить реформы в образовании; случаи, когда они поддерживают или инициируют реформы, редки и редко фиксируются в научной литературе. Анализируя различные источники, мы нашли немного случаев, когда учительские профсоюзы добивались от федеральных властей школьных реформ (в США в 1980-х годах, после оглашения провальных результатов PISA-тестов — в Германии, в период перестройки — в России и т.д.). Но главное — такие случаи есть, а следовательно, субъектом инициирования школьного реформирования могут выступать и организации учителей.

Международные организации

В последнее время исследователи выделяют эти организации в качестве серьёзного участника образовательной политики. Представляя изменения в образовательных системах различных стран, они влияют на содержание дискуссий о реформировании, хотя, надо признать, влияние это не прямое. Используя свои доклады, отчёты, исследовательские программы,

Л.Н. Данилова. **Запуск изменений в образовании, или Кому выгодны школьные реформы**

кредитование и другие инструменты, международные организации провоцируют национальное обсуждение образовательных вопросов в нужном им контексте. Но есть и такие организации, которые способны непосредственно участвовать в процессе запуска реформирования образования, предлагая государствам кредиты под конкретные проекты реформ, отвечающих их интересам, и поставляя в эти государства своих консультантов для помощи в разработке проектов.

Так, Всемирный Банк уже в 1990-х был самым влиятельным внешним игроком в образовательной политике, имея огромный штат экономистов сферы образования и вкладывая большие средства в её финансирование и изучение. Больше всего кредитов на развитие школы Всемирный Банк выделял в 1980—90-х годах, при этом имея стандартные для всех стран представления о школьных реформах: они должны ориентироваться на реструктуризацию, децентрализацию управления, применение к образованию рыночных подходов, стандартизацию и т.д. Вот почему школьные реформы в восточноевропейских странах этого периода имели общее содержание, и вот чему российская школа во многом обязана своим нынешним устройством. Более того, Всемирный Банк даёт кредиты только под определённые проекты реформирования образования и только на условиях, часть которых выполняется ещё до предоставления транша. В России одним из таких проектов была программа «Информатизация системы образования».

Заметно выросла в образовательной политике роль ОЭСР, особенно благодаря её программе PISA и ежегодным докладам «Взгляд на образование» (Education at a Glance). В 1990-х она стала использовать статистические индикаторы и ранжировать общеобразовательные системы своих стран-участниц, активно призывая функционеров опираться на эти данные при планировании национальной образовательной политики. Сегодня в центре внимания ОЭСР находятся образовательные реформы в условиях экономической глобализации. Доказано, что программы ОЭСР давно

вливают на образовательную политику в западных государствах, освещая связи между образованием, обществом и экономикой и сравнивая национальные образовательные системы. Теперь же это влияние распространяется и на страны, не входящие в ОЭСР.

Другая межправительственная организация в Европе, ставшая важным участником образовательной политики в контексте глобализации, — Европейский Союз. Формально его полномочия в вопросах организации образования отдельных государств сводятся лишь к поддержке, но многие учёные констатируют, что на практике ЕС имеет огромное влияние на формирование образовательной повестки дня в странах-членах ЕС. Еврокомиссия может обязать отдельное государство, входящее в ЕС, заняться пересмотром своей образовательной системы, как это было, к примеру, в 2011 г. с Болгарией. От её правительства потребовали срочного принятия новых законов, регламентирующих работу дошкольных учреждений, школ и вузов, а следовательно, и реформирования этой сферы. Особенно влиятельным при инициировании национальных реформ ЕС показал себя в период экономического кризиса, когда выделял кредиты государствам с наиболее сложной финансовой ситуацией на условиях введения мер жёсткой экономии.

Издательства

Издательствам принадлежит, на первый взгляд, незаметная, но существенная роль в инициировании реформ. Структура школьных учебников, содержание образования, формируемые с их помощью умения и навыки учащихся — всё это может быть элементом реформ, в которых заинтересованы издатели. Продвигаемые издателями изменения определяются потребительским спросом. Особую энергию в этом процессе издатели проявляют, если школьные учебники приобретаются за счёт регионального бюджета. Во многих странах региональные власти обладают большими полномочиями в определении, что должно входить в со-

держание образования и отражаться в учебниках, а что — нет, поэтому, убедив их в необходимости перемен путём запуска очередной реформы, издательства получают крупный заказ на выпуск новых учебников.

Массмедиа

Влияние массмедиа на формирование повестки дня заключается в их способности заставить человека считать одни проблемы, о которых он узнаёт из СМИ, более серьёзными и актуальными, чем другие. Благодаря этому всегда есть соответствие между степенью и формой освещения школьных проблем и значимостью проблем в общественном сознании. Массмедиа освещают не только проблемы, но и идеи о реформировании, они способны отражать, замалчивать или искажать эти идеи. Средства массовой информации — главный источник информации о состоянии дел в образовательной сфере для множества людей, поэтому не политики, а СМИ (печатные издания, телевидение, радио, Интернет) формируют общественное мнение.

Показательным примером влияния СМИ на образовательно-политическую «повестку дня» и процесс инициирования школьных реформ стала ситуация, сложившаяся в Германии после оглашения итогов упоминавшегося выше мониторинга PISA 2000 г. «PISA-шок» окрестили эти результаты в прессе, на телевидении и в Интернете, поскольку немцы с удивлением и лёгким недоверием узнали, что их школьники в своей функциональной грамотности значительно уступают учащимся экономически менее успешных государств и демонстрируют лишь посредственные образовательные достижения. Пока учёные изучали дефициты образовательной системы, средства массовой информации пугали граждан грядущим экономическим коллапсом, указывая на существующий кризис в образовании. Эта гипербола оказалась настолько яркой, что быстро привлекла внимание всех заинтересованных кругов и, в конечном счёте, привела к реформе. Очевидно, что подобный результат не был бы достигнут без активного участия СМИ: освещая трудности образования и нагнетая обстановку неутешительными прогнозами, они привлекали к этому вопросу интерес общественности, а значит и власти, поскольку ни одна партия теперь не была уверена, что с такой школьной системой одержит победу на ближай-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ших выборах. Очевидно также, что подобная шумиха в прессе была не только следствием её искреннего стремления повысить эффективность отечественного образования, а отчасти представляла собой заказ владельцев соответствующих холдингов.

Хотя в идеале СМИ не должны указывать обществу, что именно думать об освещаемой проблеме и какое её решение будет оптимальным, практика показывает, что массмедиа далеко не беспристрастны и не всегда объективны в подаче информации. Отсюда возникает вопрос: насколько свободны и независимы СМИ? Объективность подачи информации в них может искажаться под давлением издателей или владельцев СМИ, а также под давлением властных структур. Другими словами, массмедиа всегда поддают информацию в ракурсе интересов определённых групп, которые, как правило, разделяют их издатели. Открытым остаётся и вопрос о том, что движет средствами массовой информации — желание донести информацию и содействовать развитию образования или борьба за аудиторию.

Исследователи

Исследователи в качестве инициаторов реформ выступают редко. Их изыскания отражают реальные проблемы школы и могут содержать готовые, разумные и взвешенные решения, но их труды фактически не влияют на формирование повестки дня, если только речь не идёт об учёных, причастных к политической деятельности. Шведский эксперт в области образовательной политики Т. Хюсен подчёркивает, что научные исследования в принципе не могут играть решающей роли в формировании политических целей, поскольку последние неразрывно связаны с идеологией, обуславливающей действия верховных властей. Признавая помощь науки в достижении целей, власти не допускают самостоятельного выбора ею этих целей.

Л.Н. Данилова. **Запуск изменений в образовании, или Кому выгодны школьные реформы**

Школьники, учителя и родители

Р. Хорн выделяет в качестве инициаторов школьного реформирования ещё учителей и родителей, но поясняет, что их силы весьма ограничены. Педагоги могут лишь попытаться применить в своём классе новые технологии, методики обучения, построить новые педагогические системы. Правда, такая реформа будет ограничена рамками одного-нескольких классов.

Возможности родителей в запуске школьных реформ ещё меньше. У них есть шансы на какое-то участие в школьной политике лишь при объединении в группы. Но голос родительских организаций более слышен на нижних уровнях реформирования образования, то есть в национальном реформировании мнение родителей редко влияет на политиков, а гораздо больше возможностей быть услышанными — в регионе. Другая закономерность в отношении родительского влияния на формирование повестки дня заключается в том, что их коллективное мнение воспринимается, когда на широкое обсуждение вынесены «популярные» вопросы развития школы, например, стандартизация или национальное тестирование. Однако это объясняется именно широтой дискуссии, а не объективной необходимостью властей знать это мнение.

Замечено, что участие родителей в инициировании школьного реформирования в основном ограничивается негативной реакцией на предложения других групп или их поддержкой в рамках родительско-учительских ассоциаций. Легче организовать родителей на протест против изменений школы, в которых они видят угрозу, чем отстаивание своих идей о её развитии. Особенно странной эта ситуация кажется, если вспомнить, что во многих странах школа сегодня действует в соответствии с рыночными механизмами, то есть родители не становятся прямыми заказчиками школьных реформ и не формируют спрос на качество, условия

«обслуживания» и т.д. То же самое в целом касается и учащихся.

Из сказанного можно сделать несколько выводов. И первый, парадоксальный, заключается в том, что педагоги, учащиеся и родители — главные участники образовательного процесса, в качестве инициаторов реформирования школы на федеральном уровне практически не выступают. Для действительного инициирования школьных реформ и, тем более, для их внедрения требуется объединение лишь нескольких мощных заинтересованных в них групп. Сочетание участников инициирования может значительно отличаться в каждом отдельном случае реформирования, что обеспечивает уникальность каждого процесса. У реформирования школы всегда политический контекст, в котором различные группы пытаются оказывать давление на политиков, реализуя свои идеологические, религиозные, экономические, культурные интересы в образовании. Для этого каждая из них старается контролировать реформационный процесс, влияя на его запуск, на цели, содержание и т.д.

* * *

Безусловно, субъекты инициирования — это не единственный фактор, определяющий запуск образовательных реформ. На соответствующее решение властей влияют текущее общественно-политическое положение, стратегия государственного развития и развития образования, актуальная ситуация в образовательной сфере, проблемы, решаемые с помощью образовательной системы. Но группы интересов играют в нём очень важную роль, поскольку усиливают в образовательно-политической повестке дня человеческий фактор с вытекающими из него мотивацией, рычагами давления, силой убеждения и т.д. И можно предположить, что в отдельных случаях именно этот фактор оказывался решающим при принятии решения о запуске очередного реформирования в образовании.