

Теоретические аспекты реализации реформирования в общем образовании

Лариса Николаевна Данилова,

доцент кафедры теории и истории педагогики Ярославского государственного педагогического университета им. К.Д. Ушинского, кандидат педагогических наук, yar-da.l@mail.ru

• теория реформирования общего образования • реализация реформирования • субъекты реформирования школы • стратегии реформирования общего образования • реформационный эксперимент • школьная реформа •

Как показывает практика, немногие реформационные процессы приносят запланированные результаты, гораздо чаще они протекают и оканчиваются совсем не так, как задумывалось. Логично, что во избежание пустой траты финансовых, человеческих, временных, материальных и прочих ресурсов реформаторам необходимо знать, как можно организовать свою деятельность, чтобы она была результативна. В том, что такая организация принципиально возможна, как раз и убеждает опыт редких эффективных школьных преобразований. Для повышения эффективности организация реформирования должна опираться на строгие научные знания.

В широком понимании управление реформированием — «это процесс воздействия субъекта на объект, направленный на упорядочение, сохранение, разрушение или изменение системы объекта в соответствии с поставленной целью»¹. В отношении общего образования управление реформированием предстаёт как процесс целенаправленного и планомерного воздействия на общеобразовательную систему со стороны реформаторов. В нём можно выделить три ключевых последовательных этапа — подготовку реформ, их осуществление (реализацию) и анализ результатов, где под реализацией понимается целенаправленная организация перехода общеобразовательной системы от прежнего состояния к новому, запланированному.

Структура реализации, в свою очередь, представлена тремя ключевыми элементами:

исполнением плана реформирования, легитимацией возникающих при этом явлений и общественным контролем за деятельностью исполнительных органов. Два последних элемента относятся преимущественно к сфере политологии, юриспруденции и социологии. *Легитимация явлений, возникающих при реализации реформирования*, означает их юридическое закрепление, введение в общественную практику и сознание. Она ведётся органами законодательной и исполнительной власти и заключается в комплексе мер от создания нормативной базы до информирования общественности и пересмотра подготовки учителей и администраторов, кому предстоит работать по новым, вводимым реформами, требованиям на местах. *Общественный контроль* за деятельностью органов исполнительной власти — это социальный контроль, осуществляемый физическими лицами и общественными организациями за процессом преобразований. Используя допустимые организационно-правовые способы и средства, общественность, таким образом, может следить за тем, чтобы исполнители реформ на местах не нарушали законодательство.

Основной интерес для педагогической науки представляет главный элемент реализации — *исполнение плана реформирования*, поскольку несёт с собой непосредственные изменения в образовательной системе, означая практическую реализацию намеченных мероп-

¹ Грицкевич Т.И. Реформационный процесс как субъект-объектное взаимодействие: дисс. ... д. филос. н. — Новосибирск, 2010. С. 376.

приятий **субъектами реформирования**. Кто же может выступать в этом качестве в случае школьных реформ?

Важнейшим субъектом, бесспорно, является *правительство*, управляя всем процессом по осуществлению намеченной программы реформ, занимаясь организацией, координацией, регулированием, мотивацией других субъектов, легитимизацией изменений. Не менее значима, чем в период подготовки изменений, деятельность *команды реформаторов*, в чьи задачи входят контроль протекания реформ, оперативное внесение коррективов в принятые планы, научное, информационное и методическое сопровождение реформирования и т.д.

Большое значение приобретают различные *органы управления образованием* (федеральные, региональные и муниципальные). Они выступают связующими звеньями между реформаторами и теми людьми, которые отвечают за проведение реформ в конкретных школах и классах. Важно, что для успешной реализации школьного реформирования необходимо, чтобы чиновники сами понимали его суть и ценность: «Они тоже нуждаются в том, чтобы понять смысл реформы, ... [иначе] они не смогут передать её смысл другим»², не смогут осуществлять и контролировать этот процесс должным образом.

На нижнем уровне субъектами осуществления школьных реформ выступают администрация школ и учителя. Значительный удар многочисленных предписаний, регламентирующих школьные изменения, приходится на *директора*. При этом ориентация в них — не единственное требование к нему. Чтобы директор мог эффективно проводить реформу в своей школе, он должен хорошо понимать её и выступать лидером перемен, формировать положительные ожидания в коллективе, а главное — содействовать созданию профессионального сообщества в своей школе. Учитывая эту ответственность и бюрократическую нагрузку, остаётся только догадываться о степени воодушевления, с каким администрации школ обычно принимают предстоящие или текущие преобразования.

Имея собственное их понимание. Понять важность роли педагога как субъекта реформационных процессов можно, если учитывать следующее обстоятельство: как и чем заниматься с учениками у себя в классе, в конечном счёте, решает именно учитель, руководствуясь целым комплексом своих личных и профессиональных качеств, принципами, взглядами на мир, гражданской позицией, сложившейся ситуацией и т.д. Огромное значение при этом имеют и его знания, умения, готовность к реализации перемен. Иначе говоря, будет ли работать реформа в рамках одного класса и на конкретных учениках, во многом зависит от учителя. Скажем, проведение реформы по внедрению образовательных стандартов в педагогический процесс ещё не означает, что они будут приносить реальную пользу и способствовать повышению качества подготовки школьников. Для этого, в частности, учитель должен действительно использовать стандарты и использовать грамотно.

Именно при реализации реформирования учителя и директора школ становятся центральными проводниками реформ на местах. Но число субъектов, воздействующих на ход осуществления школьных реформ, по-прежнему довольно велико, что усиливает нестабильность этого процесса, усложняет управление им, увеличивает возможности торможения реформ. Например, это влияние может проявляться в недовольстве и сопротивлении со стороны *оппозиционных партий, профессиональных объединений, родителей*. Группы могут оказывать и поддержку. Так, реакцией *педагогических вузов* на реформы должен стать пересмотр программ высшего и продолженного педагогического образования в соответствии с содержанием школьных реформ. *Массмедиа* освещают реформирование, формируют общественное мнение, в том числе у учителей и родителей.

Осуществление школьных реформ представляет собой, прежде всего, реализацию стратегии и методов изменений, выбранных реформаторами. Под стратегией реформирования «понимается планируемая траектория изменения институтов во времени, которая определяется набором управлений, обеспечивающих на каждом шаге подходящую институциональную трансформацию в зависимости от текущих усло-

² Фуллан М. Новое понимание реформ в образовании / М. Фуллан; Моск. высш. шк. социал. и эк. наук; пер. с англ. — М.: Просвещение, 2006. С. 105.

Наконец, непосредственно в классе реформы проводит *учитель*, опять же

вий и достигнутых результатов»³. Это общая картина плана перемен. Есть различные **стратегии реформирования в образовательной сфере**. Так, в экономическом отношении можно говорить о стратегиях развития и сокращения, в смысле объёма — о стратегиях умеренной и масштабной реструктуризации школы, в содержательно-целевом смысле — о стратегиях повышения эффективности, маркетинга, (де)централизации и т.д.

Например, реформы последних десятилетий в Европе характеризовались стратегией маркетинга, т.е. переноса на образовательную систему рыночных отношений, основу которых составляют товарный обмен и материальная выгода. Отсюда явления образовательных услуг, нормативно-подушевого финансирования, платного образования, реорганизация сельских школ, образовательные стандарты и прочее в обновлённой российской школе. В применении этой стратегии государство исходит, прежде всего, из своих экономических потребностей, которые могут не отражать или идти вразрез с интересами многих общественных групп. Однако объективная необходимость, заставляющая его обращаться именно к данной стратегии, и мощный административный ресурс заведомо обрекают возможные попытки сопротивления граждан.

Примечателен в этом смысле опыт итальянской школы, где современное реформирование — яркий пример борьбы личных и государственных интересов, борьбы между населением и правительством. Она началась в 2008 году. Из-за финансового кризиса, охватившего мир в тот год, правительство было вынуждено значительно урезать бюджет на образование. Эта жёсткая мера виделась как необходимая в сложнейшей экономической ситуации, в которую попала Италия: к этому времени страна испытывала дефицит бюджета в 5%, имела самый большой внешний долг в Европе и уровень безработицы в 8%. При разработке проекта реформ Министерство образования обратилось, прежде всего, к школьной подготовке. Одни предложения открыто отвечали сверхзадаче правительства (сокращение численности учителей и администраторов в школах, закрытие малокомплектных школ и т.д.), другие решали её косвенно (введение одного преподава-

теля в младших классах, сокращение учебных часов за счёт интеграции предметов), а третьи не имели к ней отношения.

Однако никакие меры не нашли одобрения граждан. В условиях действительного переизбытка педагогов и дефицита бюджета увольнения в Италии конца 2010-х были неизбежны: сокращению подлежало 87 тысяч учителей начальных и средних школ, 44 тысячи школьных администраторов и 4200 школ, где обучалось менее 50 детей. Планировались также сокращения преподавателей, бюджетных мест в вузах и повышение стоимости обучения. Это не могло не вызвать протестов населения — родителей, учителей, школьников, студентов и преподавателей вузов. В готовящихся реформах они увидели угрозу для своего будущего, что послужило причиной массовых акций протеста и неповиновения властям. Но мощная волна недовольства не принесла желаемых результатов. Реформы были слишком важны для национальной экономики, и правительство сделало всё, чтобы придать им законный статус. Сам премьер-министр Берлускони неоднократно заявлял, что реформы состоятся несмотря на недовольство населения. Для этого правительству пришлось прибегнуть к вотуму доверия — процедуре голосования в парламенте, позволяющей избежать обсуждения законопроекта.

В процессуально-генетическом отношении можно выделить несколько видов стратегий, принятых в институциональном подходе. Здесь существуют два пути возникновения новых институтов: конструирование и трансплантация. Первый — это создание принципиально новых, не имеющих аналогов, институтов, яркий пример такой стратегии — это введение формы заочного образования в СССР. Трансплантация — это заимствование институтов из других систем, где они уже доказали свою эффективность. Её ценность как раз в том, что она снижает неопределённость, риски, издержки, поскольку реформаторы идут по проторенному пути, но заимствование опасно, когда осуществляется неграмотно, без учёта реалий двух стран. В трансплантации существуют свои стратегии: выращивание, шоковая терапия и промежу-

³ Полтерович В.М. Элементы теории реформ. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. С. 310.

точные институты (последняя считается наиболее перспективной).

Низкие темпы реформирования предпочтительны, когда необходимо провести некие институциональные реформы, но это невозможно сделать сразу в силу серьёзных ресурсных, технологических, культурных, политических и других ограничений, пренебрежение которыми изначально обрекло бы реформу на провал. Тогда реформаторы выстраивают «последовательность сменяющих друг друга промежуточных институтов, удовлетворяющих имеющимся ограничениям в каждый момент времени и в конце концов обеспечивающих внедрение желательного института»⁴. Они продумывают и правила перехода от одного *промежуточного института* к другому, т.е. чтобы провести желаемую реформу, порой требуется осуществить некоторые предварительные реформы, создающие условия или приводящие к «финальной». Эти промежуточные реформы должны иметь некоторые функции «финальной» реформы или, по меньшей мере, постепенно снимать названные ограничения. При этом важно найти такую последовательность, чтобы выигрыш от реформ был как можно большим.

В работах В.М. Полтеровича приводится пример неправильного выбора промежуточных институтов и их последовательности во время реформы, введившей Единый государственный экзамен, идея которого заимствована за рубежом. Эта реформа не была спонтанной и скоропалительной, она была основана на результатах эксперимента по использованию ЕГЭ. За неё говорили все преимущества нового экзамена и обязательства России перед зарубежными кредиторами, против — отрицательные стороны новой формы. Как было установлено, когда эксперимент охватил уже около двух десятков регионов, популярность ЕГЭ в сравнении с существовавшими формами итогового контроля знаний школьников

и абитуриентов была низкой, конкуренции он не выдерживал. «В случае если система двойных экзаменов в том или ином виде сохранится, население перестанет

поддерживать ЕГЭ, и его проведение станет социально и экономически неэффективным», — признавали эксперты⁵. Следовательно, требовалось принять меры по ослаблению ограничений, не позволявших ЕГЭ конкурировать с прежними формами экзаменов. Ошибка планирования заключалась в том, что вместо этого промежуточным институтом стала ликвидация традиционных форм. Это настроило против реформы ректорский корпус, педагогов, родителей и учащихся. Между тем, создание у населения положительных ожиданий от готовящейся и проводимой реформы — необходимый элемент успеха.

Шоковая стратегия в школьном реформировании предполагает очень быстрое проведение реформ или внедрение института, радикально отличающегося от действующих в системе. Она выбирается в исключительных обстоятельствах, поскольку несёт в себе значительную долю риска: новые институты рискуют не прижиться или реформы будут проводиться неэффективно и не дадут желаемого результата, если осуществлять их в спешке или как часть широкомасштабных социальных преобразований. Примеры стремительного школьного реформирования можно найти в истории образования. Эта стратегия имела место при реформировании образования в послевоенное время на территории республик СССР, где начался процесс советизации всей общественно-политической системы: послевоенная школа тоже выстраивалась по советской модели, что отражалось на целях и задачах, на структуре общего образования, на содержании подготовки, даже на изменении роли национального языка в образовательном процессе в пользу русского.

Противоположностью шоковой является стратегия *выращивания институтов* — поддержка естественной эволюции заимствованного института. Эта ориентация на естественное развитие позволяет ему меняться в согласии с реалиями школы, образовательной системы, культуры в целом, в которые этот институт введён, и упрощает адаптацию к заданным требованиям, но она связана с большими временными затратами. Уже само словосочетание «выращивание институтов» подчёркивает, что институт недостаточно насадить (приняв закон) или внедрить (как технические нововведения),

⁴ Полтерович В.М. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin Journal of Economics, Vol. 8, № 2, Special Issue. С. 26.

⁵ Высшее образование в России: правила и реальность / С.В. Шишкин (отв. ред.). — Независимый институт социальной политики. М., 2004.

его следует выращивать, ухаживать за ним, предупреждая отторжение и перерождение. Очень точно эту стратегию охарактеризовал Я.И. Кузьминов, сам являющийся одним из разработчиков реформ в рамках модернизации российского образования: «Реформаторы должны быть не инженерами или импортёрами, отыскивающими лучшие мировые практики, а садовниками. Такое понимание особенно важно применительно к России, ибо её институциональная структура, архаичная во многих элементах, будет серьёзным препятствием на пути достижения мирового уровня конкурентоспособности»⁶.

Школьные реформы Финляндии — один из примеров эффективного действия этой стратегии: здесь не раз использовался зарубежный инновационный опыт организации школы, однако новые институты вводились постепенно, аккуратно и, главное, с учётом местных социокультурных условий. Финны не скрывают, что при реформировании школы в 60–70-х в структурных вопросах равнялись на модель социалистической школы ГДР. Так, их интерес когда-то привлекла школьная структура Восточной Германии, представленная 10-летней политехнической школой, расширенной средней школой и специальными школами. В итоге её осмысления Финляндия перешла от многотипной структуры к интегрированной двухступенчатой школе, т.е. реформа проходила с равнением на чужой успешный опыт подготовки молодёжи и с адаптацией этого опыта к местным потребностям и условиям.

Ключевыми методами реализации школьного реформирования являются экспериментирование и реформы. Сложные, принципиально новые, неизвестные общеобразовательной системе изменения должны проходить предварительную проверку путём запуска этих реформ не по всей стране или региону, а на более низком уровне. Для этого используется *реформационный эксперимент*. «Всё, что возможно проверить, следует проверить. Естественно, что такой эксперимент призван быть плотью от плоти реформы и осуществляться по тем же основаниям»⁷. Он проводится на добровольной основе в реальных условиях на базе нескольких школ одного региона или (для более высокого уровня) в нескольких регионах, разнообразие которых обеспечивает достоверность. Выборка должна составляться так,

чтобы подчеркнуть разнообразие регионов (и школ) в культурном, социальном, экономическом, демографическом и прочих отношениях. Величина выборки усиливает достоверность результатов.

Целью экспериментов в ходе реформирования общего образования является оценка эффективности предполагаемых планов реформаторов в целом и конкретных содержания, задач и средств изменений. Если последние благополучно проходят проверку, то можно запускать соответствующие национальные (региональные) реформы. В этом смысле эксперименты в реформационном процессе представляют собой предварительную стадию реформ. В ходе такой проверки оказывается, что какие-то планы реформаторов нуждаются в корректировке, и тогда необходимо решить, нужны ли дальнейшие преобразования и с какой корректировкой. Но может оказаться и так, что результаты эксперимента будут неудовлетворительными, и это становится доказательством нецелесообразности, невозможности, неготовности системы к запуску реформы на более высоком уровне.

Показательным примером, когда такой эксперимент не предполагался, служит введение 12-летнего общего образования в Белоруссии: через несколько лет после запуска этой реформы по всей стране она была неожиданно прервана, и школа вернулась к прежней 11-летней модели, но своевременный соответствующий эксперимент помог бы избежать потраченных впустую материальных, научно-методических, информационных и прочих ресурсов. Пренебрежение экспериментами в силу экономии времени или самоуверенности команды реформаторов увеличивает издержки и риски реформирования школы, снижает степень предсказуемости его результата.

Если эксперимент не предполагается программой, то реформа запускается сразу, поэтому *реформа* — главный метод школьного реформирования.

Этот статус обусловил большое мно-

⁶ Кузьминов Я.И. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) / Кузьминов Я. И., Радаев В. В., Яковлев А. А., Ясин Е. Г. // Вопросы экономики. — 2005. — № 5. — С. 8.

⁷ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Технология реформ (разработка и применение из общей организационной теории) // Российский экономический журнал. — 1996. — № 3. — С. 81.

гообразии разновидностей школьных реформ, объединяемых по многочисленным критериям. Мы предлагаем следующую **классификацию школьных реформ**.

По происхождению реформы (на региональном и национальном уровне) можно делить:

- на спускаемые «сверху» и на разработанные «наверху» при содействии широкой образовательной (в том числе, школьной) общественности;
- на реформы, ориентированные на удовлетворение потребностей и интересов самой общеобразовательной (или образовательной) системы, и на реформы, возникшие под давлением политической, экономической, демографической, социальной и прочей конъюнктуры.

В целевом плане выделяются реформы:

- многоцелевые (связанные с решением целой совокупности задач реформирования общего образования) и узкоцелевые;
- подражательные и проектировавшиеся без равнения на чужой опыт решения аналогичных задач.

По размеру реформы бывают масштабными и узкими.

По степени изменений: кардинальные и частичные.

По своей идеологии: консервативные (характеризуются, среди прочего, авторитарным управлением, поддержанием социального неравенства в образовании и т.д.), либеральные (реформы направлены на достижение образовательного равенства, свобод, индивидуализацию и т.д.), социалистические (устанавливают принципы всеобщего бесплатного образования и гуманизма, защищают образовательные интересы детей трудящихся, коллективизм, монополию государства в школьном деле) и пр.

По содержанию изменений:

- инновационные (несущие школе некие новые институты) и корректирующие (совершенствующие уже существующие институты);
- ограничивающие действующие институ-

ты (вызванные потребностями экономики и бюджетных средств, они сопровождаются сокра-

щениями штатов, закрытием школ, увеличением числа классов и нагрузки учителя, упрощением содержания образования и сокращением продолжительности образования) и совершенствующие таковые.

По скорости проведения: плавные и резкие.

По продолжительности школьные реформы можно разделить на краткосрочные, долгосрочные и среднесрочные. По нашему мнению, среднесрочные реформы длятся примерно 5 лет. Следовательно, больший и меньший периоды соответствуют двум другим типам.

Понимание типов школьных реформ крайне важно как для анализа опыта реформирования образования в отдельных странах, так и для управления реформационным процессом. Безусловно, все реформы уникальны: будучи созданными в разных государствах (регионах) в разное или общее время, они всегда отличаются друг от друга. Однако тип реформ представляет собой категорию, обладающую постоянным набором характеристик, одинаковых для разных социокультурных условий. К примеру, инновационные реформы всегда менее устойчивы и стабильны в своём протекании и результатах, чем корректирующие, а эта нестабильность объясняется самой природой инноваций, элементом новизны и неизвестности. Менее предсказуемыми и устойчивыми являются и краткосрочные школьные реформы, что вызвано их ограниченностью во времени. Свои характеристики имеют и другие типы.

«Реализация, то есть претворение в жизнь основных направлений реформирования, — это сложный и зачастую самый длительный жизненный цикл, в ходе которого выявляются недоработки проектов реформирования, не просчитанные последствия тех или иных действий, существенно активизируется сопротивление противников преобразований»⁸. Знание названных теоретических основ реализации и других аспектов данного этапа школьного реформирования необходимо для того, чтобы он отвечал принципам научности и эффективности управления. Но их использование невозможно без знаний о других этапах, которые содержит в себе специальная научная теория — теория реформирования общего образования. □

⁸ Синюгин В.Ю. Административно-правовое управление реформированием [Текст] : монография / В. Ю. Синюгин. — М. : Граница, 2008. С. 194.