
И. Г. Груничева, М. А. Пинская, С. Г. Косарецкий

Статья поступила
в редакцию в июле
2012 г.

ПОДДЕРЖКА ШКОЛ, ПОКАЗЫВАЮЩИХ НИЗКИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ, КАК ЧАСТЬ НАЦИОНАЛЬНОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Обзор мирового опыта¹

Аннотация

Сегодня в ведущих странах мира проблема формирования сегмента школ, показывающих низкие образовательные результаты, в которых концентрируются учащиеся из семей с низким социально-экономическим статусом, осознана как одна из ключевых проблем образовательной политики. Для ее решения принимаются законодательные акты и национальные стратегии. Данный обзор имеет целью описание основных подходов и инструментов решения проблемы, используемых в рамках национальных стратегий. Его актуальность обусловлена появлением темы поддержки школ, работающих в сложном социальном контексте и показывающих низкие образовательные результаты, в повестке дня российской образовательной политики. Мировой опыт исследований и практических интервенций в рассматриваемой области может оказаться полезным для отечественного образования.

Ключевые слова: *школы, работающие в сложном социальном контексте; школы, показывающие низкие образовательные результаты; образовательные реформы; финансирование; тестирование; национальные программы.*

«Многие нации заявляют о своей готовности повысить качество образования. Но эта готовность сползает в никуда, как только становится объектом политических решений. Результат от вложений

¹ В данной работе использованы результаты проекта «Генезис, современная ситуация и тенденции первенства в общем образовании», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2012 г.



в образование можно увидеть только в будущем. И риск недооценить необходимость усилий, направленных на улучшение результатов, всегда существует» [The high cost of low educational performance...]. Это высказывание предваряет аналитический обзор результатов международного исследования PISA-2009 «Высокая стоимость низких образовательных результатов школ», выполненный группой профессора Стэнфордского университета А. Ханушека. Главный вывод авторов обзора заключается в том, что даже относительно небольшое улучшение результатов работы школ существенно влияет на рост общих и профессиональных компетенций потенциальной рабочей силы, и как следствие — на экономический рост стран.

Стойкий сегмент так называемых неуспешных школ окончательно сформировался в США в конце 90-х годов XX в. По разным оценкам в начале 2000-х годов на долю этого сегмента приходилось от 16 до 25% отсева из старшей школы по всей стране. 40-й президент Соединенных Штатов Р. Рейган в своем докладе «Нация в опасности» (Nation at Risks) впервые за всю историю американского школьного образования сделал ставку на рост успеваемости. В докладе, в частности, говорилось, что правительство заботит не только состояние промышленности и торговли, но и рост интеллектуальной, нравственной и духовной силы американского народа. Причем речь шла прежде всего об уровне подготовки детей — выходцев из семей цветных американцев, которые в результате десегрегации школ оказались за одной партией со своими белыми сверстниками, значительно превосходившими их по уровню академических достижений.

Ставка на рост успеваемости, которая до этого была не столь важна в американской школе, оказалась весьма выгодной для состоятельных семей, которые по-прежнему негативно относились к совместному обучению представителей разных рас, но не считали возможным говорить об этом открыто. При такой установке появилась возможность возложить ответственность за плохие образовательные результаты на школу и на самого ребенка, без учета того социального и культурного капитала, который находится в распоряжении детей из богатых и бедных семей.

За период с конца 1960-х по начало 1990-х годов в американском обществе сформировалось отношение к образованию как к средству подготовки к выходу на рынок труда. Выходцы из небогатых семей все хуже справлялись с тестами, и все чаще стали звучать экспертные мнения о том, что, возможно, эти дети не нуждаются в знаниях, которые они приобретают в школе. Ситуацию усугубляло, с одной стороны, характерное для родителей в таких семьях представление о низкой ценности образования, а с другой — сама школьная система, направлявшая в школы, где учились эти дети, худших учителей [Барбер, Муршед, 2008].

Соединенные Штаты Америки



Так появилась проблема, над решением которой американцы активно работают последние десять лет.

Первой и основной значимой вехой в целенаправленной государственной политике США в отношении школ, показывающих низкие образовательные результаты, можно считать законодательный акт «Ни один ребенок не должен остаться за бортом» (No Child Left Behind), который действует по сей день и составляет основу стратегии в повышении качества образования и улучшении образовательных результатов школьников. За последнее десятилетие он претерпел ряд изменений и был дополнен новыми стратегическими документами и инициативами.

Уже на третий день пребывания в президентском кресле 43-й президент Америки Дж. Буш заявил о своих планах реформировать систему школьного образования США и объявил эту реформу краеугольным камнем деятельности своей администрации. Буш высказал озабоченность тем, что хотя с момента вступления в силу в 1965 г. законодательного акта о начальном и среднем образовании (Elementary and Secondary Education Act, ESEA) на нужды школы было потрачено более 200 млрд долл., «слишком много еще остается детей, которые особенно нуждаются в хорошем образовании, но по-прежнему остаются за бортом» [The high cost of low educational performance...]. Менее чем через год после выдвижения инициативы она была утверждена Конгрессом США как нормативный акт (No Child Left Behind Act, далее NCLB Act), целью которого являлось не только общее улучшение качества образования в начальных и средних школах Америки, но и обеспечение гарантий того, что ни один ребенок «не окажется в ловушке слабых школ».

Политика улучшения результатов, которая стала проводиться в соответствии с новым законом, строилась отчасти по принципу кнута и пряника. Школы, ежегодно демонстрирующие по результатам отчетов необходимый прогресс (Adequate Yearly Progress, AYP) в академических достижениях обучающихся, относились к разряду преуспевающих школ и поощрялись. В отношении школ, которым этого по разным причинам сделать не удавалось, применялись санкции. У семей, дети которых обучались в таких школах, появилась возможность перевести их в другие школы, которые, возможно, находятся далеко от места проживания, но обеспечивают достаточно хорошее качество образования. При этом расходы на транспортировку детей до места учебы должны были оплачиваться из бюджета округа.

Школам, которые признаны нуждающимися в улучшении результатов, пришлось прилагать усилия и принимать меры по улучшению ситуации [Kannapel, Clements, 2005]. Для этой цели правительство выделяло им специальные гранты на улучшение образовательных результатов школ (School Improvement Grants, SIG). Если в течение пяти лет школа не достигала необходимого уровня AYP академических достижений, ее либо закрывали, либо в ней меняли директора и в ряде случаев до 50% педагогического коллектива.



Именно то обстоятельство, что санкциям в случае неудачи подвергается школа, являясь и по-прежнему является объектом критики как профессионального сообщества, так и широкой ответственности США. Многие организации, включая Американскую федерацию учителей, убеждены, что эти санкции являются скорее карательными, чем поддерживающими. Хотя некоторые из них признаются вполне разумными, например необходимость разработки для каждой школы плана улучшения результатов. Этот план разрабатывается совместно родителями, учителями, администрацией и органами управления образованием штата. Данный план призван дать четкое представление о том, как школа собирается исправлять ситуацию. В частности, устанавливаются целевые значения конкретных показателей, свидетельствующие об улучшении образовательных результатов, а также последовательность обязательных действий для администрации школы, учителей, учеников, родителей, органов управления, реализация которых должна обеспечить их достижение.

Тем не менее большинство из этих санкций воспринимаются как разрушительные для организационной культуры и образовательной среды школы, ее связи с местным сообществом [School Effectiveness Framework...].

Преемственность образовательной политики нынешнего, 44-го президента США Барака Обамы в отношении политики его предшественника очевидна, однако его подход имеет ряд отличий и особенностей. Первый год президентства Б. Обамы пришелся на период рецессии конца 2000-х годов. В этом же году он подписал закон «О выходе из кризиса и инвестициях» (The American Recovery and Reinvestment Act of 2009, ARRA). Основная цель закона — спасти существующие рабочие места и создать новые. Другая значимая цель — инвестиции в инфраструктуру, образование, здравоохранение и природосберегающую энергетику на возобновляемых источниках. Общая сумма средств, выделенных на образование, составила 100 млрд долл., из них на поддержку школ с высокой концентрацией контингента из бедных семей — 13 млрд [American Recovery and Reinvestment Act of 2009...].

Такие инвестиционные решения имели под собой серьезные основания. Руководитель Государственного департамента образования США А. Дункан в одном из своих выступлений сказал буквально следующее: «К сожалению, провалы нашей образовательной политики очевидны, и болезненно очевидны. Соединенные Штаты не будут в состоянии обеспечить существенное увеличение доли обучающихся, закончивших школу, и дать качественное образование каждому ребенку до тех пор, пока мы не остановим ставший уже хроническим процесс снижения образовательных результатов в ряде наших школ. Не может не вызывать озабоченность тот факт, что не просто годами, а десятилетиями детей в этих школах обманывали тем, что они якобы получают образование мирового класса. И все это время мы, взрослые, как педагоги, как лидеры

пассивно наблюдали за провалом в образовании с той удовлетворенностью, которая не может не тревожить. Штаты и чиновники от округов занимались этими школами крайне поверхностно, вместо того чтобы рассматривать их как объекты оказания неотложной помощи» [Working on nations lowest-performing schools...].

Администрация Б. Обамы не на словах, а на деле сделала школы, показывающие крайне низкие образовательные результаты, одним из главных объектов своей образовательной политики, и это отчетливо проявляется как в изменении схемы распределения грантов на улучшение образовательных результатов школ, так и в реализации новой федеральной программы «Путь на вершину» (Race to the Top, R2T).

Гранты на улучшение образовательных результатов школ были узаконены при Дж. Буше — с момента вступления в силу NCLB Act. Однако до 2007 г. они не получили должного распространения, так как на их проведение выделялись незначительные суммы. В 2008 г. их финансирование несколько улучшилось, а с 2009 г. благодаря фондам ARRA оно стало беспрецедентным в истории Америки.

В связи с реальным увеличением объема выделяемых ресурсов их решено было сконцентрировать на оказании грантовой поддержки школам, которые имеют самые низкие образовательные результаты, прежде всего 2000 американских старших школ, совокупный контингент которых по итогам 2009/2010 учебного года уменьшился на 1 млн 200 тыс. человек по сравнению с совокупным контингентом на период начала обучения в старшей школе [Working on nations lowest-performing schools...].

Проводя политику целевого расходования ресурсов на улучшение образовательных результатов, Государственный департамент образования США дал более четкое определение школы, показывающей низкие образовательные результаты, которое стало применяться при распределении как грантов SIG, так и денежных средств программы R2T. Новые критерии отнесения школы к разряду школ, показывающих низкие образовательные результаты, выглядят следующим образом:

- в расчет принимается средний балл академических достижений по всей школе, а не средние баллы по группам, как это было ранее. Это позволяет выделить школы с действительно большой концентрацией обучающихся с низкими результатами. Минус данного определения состоит в том, что под него не попадают школы, где доля обучающихся с результатами средними и выше среднего не самая низкая, а доля тех, кто имеет результаты ниже среднего, существенная. При этом явным плюсом является то, что обучающихся не делят на группы, чего очень долго добивались борцы за гражданские права. Ранее детей делили на группы в соответствии с их расовой и этнической принадлежностью, и для каждой из этих групп устанавливались свои показатели улучшения образовательных результатов и процент сокращения разрыва;



- в расчет принимаются только те школы, которые имеют низкие баллы как по читательской, так и по математической грамотности. При низких баллах только по одному из предметов школа не подпадает под определение;
- ресурсы распределяются только между школами, имеющими низкие результаты на протяжении ряда лет (количество лет определяет штат). Это позволяет отделить школы, в которых произошел неожиданный отсев или результаты которых нестабильны;
- школы, показатель выпуска в которых ниже 60%, идентифицируются как «заброшенные фабрики» (термин, предложенный исследователями Университета Джона Хопкинса), и каждый штат должен идентифицировать не менее пяти таких школ.

Параллельно с изменением схемы распределения федеральных средств на программы улучшения результатов школ администрация Б. Обамы запустила еще одну программу, стратегической целью которой является повышение качества образования в школах, — «Путь к вершине» (Race to the Top, R2T). Программа стала ответом на главный вызов системе образования США в XXI в.: все выпускники школ должны продолжить свое образование в колледжах и других учебных заведениях. Достичь этой цели можно, по мнению команды Б. Обамы, путем стимулирования штатов и округов к инновациям и реформам в школьном образовании. Из фондов ARRA на реализацию программы было выделено 4,35 млрд долл. Денежные средства распределяются между штатами на конкурсной основе по итогам оценки представленных ими заявок. Оценочный лист содержит шесть укрупненных критериев, один из которых — «работа со школами, показывающими низкие образовательные результаты». Данный критерий по удельному весу занимает пятое место в общем рейтинге. Примечательно также, что оцениваются не только общие итоги и планы работы штата с этой группой школ, отдельно оценивается роль местных органов управления образованием в этой работе.

Критерии отбора заявок и их веса следующие [Race to the Top...].

1. Выдающиеся учителя и руководители (общее количество баллов — 138):
 - повышение эффективности работы учителей и директора (58 баллов);
 - равномерное распределение эффективных директоров и учителей (25 баллов);
 - обеспечение траектории развития для учителей, которые к нему стремятся (21 балл);
 - обеспечение эффективной поддержки директоров и учителей (20 баллов);
 - повышение эффективности программ подготовки директоров и учителей (14 баллов).



2. Факторы успеха штата (общее количество баллов — 125):
 - разъяснительная работа по целям, содержанию и результатам реформ образования, проводимых в стране, и роли местных органов управления образованием в этой работе (65 баллов);
 - наращивание потенциала штата с целью выполнения, закрепления и роста планируемых достижений (30 баллов);
 - существенный прогресс в сокращении разрывов в качестве образования (30 баллов).
3. Стандарты и оценивание (общее количество баллов — 70):
 - соответствие общим стандартам (инициатива «Единые ключевые государственные стандарты») (40 баллов);
 - поддержка инициатив по повышению уровня стандартов и качества оценки (20 баллов);
 - наличие и совершенствование практики высококачественного оценивания (10 баллов).
4. Критерии общего отбора (общее количество баллов — 55):
 - создание условий для чартерных школ и других инновационных школ, показывающих высокие результаты (40 баллов);
 - приоритетность финансирования сферы образования в бюджете штата (10 баллов);
 - демонстрация других важных условий реформирования системы образования штата (5 баллов).
5. Работа со школами, показывающими низкие образовательные результаты (общее количество баллов — 50):
 - работа со школами, показывающими низкие образовательные результаты (40 баллов);
 - интервенции местных органов управления образованием по отношению к школам, показывающим низкие образовательные результаты (10 баллов). Для того чтобы представить качественную заявку по данной позиции, штатам, в частности, необходимо показать, как будет организована работа с базами данных разных уровней, как будет осуществляться набор и отбор учителей для работы в таких школах, какие меры будут приниматься для того, чтобы учителя и директора оставались работать в этих школах, какую конкретно поддержку будут оказывать органы управления образованием при реализации одной из обязательных моделей реформирования школ (см. табл. 1). Преимущество при получении грантов имеют те штаты, которые заявляют не только планы, но конкретные результаты, которые будут достигнуты при их реализации.
6. Использование баз данных для управления системой образования штата (общее количество баллов — 47):
 - наличие полноценно и стабильно функционирующей системы баз данных мониторинга (24 балла);
 - использование данных для управления процессами (18 баллов);
 - наличие доступа к федеральным базам данных и их использование (5 баллов).

Данные о распределении грантов SIG на 2010/2011 учебный год свидетельствуют о том, что большинство школ предпочли наименее жесткую стратегию трансформации (табл. 2).

Таблица 2 **Предпочтения школ относительно моделей реформирования, 2010/2011 учебный год**

Модели	% выбравших
Трансформация	71
Переворот	21
Новый старт	5
Закрытие	3

С целью обеспечения единства подходов по каждой из предложенных моделей разработаны детальные руководства для органов управления образованием штатов и руководителей образовательных учреждений. Большая часть школ, вошедших в те 5% учебных заведений, ситуация в которых признана критической, и получивших грант SIG в 2010/2011 учебном году, — это достаточно крупные школы в урбанизированных районах (табл. 3, 4).

Таблица 3 **Распределение школ, получивших грант SIG в 2010/2011 учебном году, на основании численности обучающихся (%)**

<201 обучающегося	13
201–400 обучающихся	25
401–600 обучающихся	25
>600 обучающихся	38

Таблица 4 **Распределение школ, получивших грант SIG в 2010/2011 учебном году, по местоположению (%)**

Сельская местность	23
Маленькие города и пригород	24
Средние и большие города	53

Гранты предоставляются школам на протяжении трех лет. Минимальный объем гранта на год — 500 тыс. долл., максимальный — 2 млн долл. (для сравнения: до 2009 г. объем выделяемых средств на год составлял от 50 до 200 тыс. долл.).

Штаты должны ежегодно отчитываться о прогрессе этих школ с обязательным предоставлением следующей информации: данные о ходе выполнения выбранных моделей трансформации; данные об уровне математической и читательской грамотности учащихся; данные о количестве времени, которое обучающиеся проводят в школе ежедневно (в минутах); данные о расширении рамок образовательного процесса (организация летних школ, практик и др.); процент посещаемости; процент обучающихся, выбравших дополнительные курсы, и процент обучающихся, занимающихся по двум образовательным маршрутам; время пребывания учителей в школе.



В дополнение к отчетам по этим показателям с 2011 г. в 14 штатах США в пилотном режиме введена федеральная система мониторинга деятельности этих школ. Ее цель — перейти от оценки результатов экзаменов к оказанию поддержки. Впервые в истории системы образования США сотрудники Государственного департамента образования ведут структурированное наблюдение в классах, а также интервьюируют учителей и обучающихся по вопросам улучшения результатов школ. Также осуществляется интервьюирование родителей, причем если раньше их спрашивали в основном о бытовых и социальных условиях в школе и организации общения детей со сверстниками и педагогами, то теперь фокус интереса сместился к вопросам улучшения результатов школ, к тому, какие перемены видят и хотят видеть родители [School Improvement Grants...].

Резюмируя все вышесказанное, можно сделать следующие выводы касательно образовательной политики США в отношении школ, показывающих низкие образовательные результаты.

- Проблема школ, показывающих низкие образовательные результаты, была осознана в Соединенных Штатах Америки как проблема государственной образовательной политики в конце XX в.
- С начала 2000-х годов попытки политического решения данной проблемы носят системный характер, отличаются преемственностью, и их результатом становится появление соответствующих законодательных актов, государственных стратегий и программ.
- Программы поддержки школ, показывающих низкие образовательные результаты, реализуются в рамках общей национальной стратегии повышения качества школьного образования.
- Основным источником финансирования программ поддержки школ, показывающих низкие образовательные результаты, является федеральный бюджет при условии обязательного финансирования из бюджета штата.
- Финансирование программ поддержки школ, показывающих низкие образовательные результаты, осуществляется как на плановой бюджетной основе, так и на конкурсной.
- Программы поддержки школ, показывающих низкие образовательные результаты, реализуются в строгом соответствии с требованиями федерального центра к определению адресата программ и соблюдению утвержденных моделей их реализации.

В Великобритании необходимость поддержки школ, работающих в сложных социальных условиях и часто оказывающихся в числе отстающих, встала на повестку дня в связи с проводившимися в конце XX — начале XXI в. нелиберальными реформами, стимулировавшими рост конкуренции и свободу выбора в образовании.

Велико-
британия



Целями этих реформ было создание механизмов, обеспечивающих повышение учебных результатов. Наиболее масштабными программами, направленными на реализацию этих целей, стали государственные программы «Лучшее в городах» (Excellence in Cities), «Территории Закона об образовании» (Education Act Zones), «Грант для поощрения лидеров» (Leadership Incentive Grant). Надо отметить, что базовые принципы этих программ — распространение конкуренции и свободного выбора — до сих пор остаются предметом дискуссий.

В результате реализации данных программ стало очевидно, что в системе есть школы, которые не способны участвовать в общем соревновании или обречены на проигрыш. Причина их неконкурентоспособности — социальный контекст, в котором они функционируют: бедность и неблагополучие. Это системное неблагополучие включает экономическую несостоятельность территорий, на которых находятся такие школы, и связанные с этим проблемы занятости и отсутствия жизненных перспектив у родителей и учащихся, социальные проблемы, включая отсутствие прочных семейных связей, позитивных норм и ценностей в сообществе, высокий уровень преступности и т.п. Пока существуют подобные зоны неблагополучия, работает механизм выделения школ и групп учащихся, которые заведомо дискриминированы и не имеют равных с остальными возможностей в общей «гонке за результатами». Поэтому в Великобритании в период реформ наряду с улучшением результатов обучения по стране в целом происходил процесс маргинализации наиболее уязвимых групп учащихся и школ [Ainscow, 2006].

Подходы к оценке проблемной ситуации школ, работающих в сложных социальных контекстах, и стратегии их поддержки менялись. Изначально основная установка профессионального сообщества, развивающего идеи школьной эффективности и улучшения работы школ, состояла в том, что школе под силу изменить положение и результаты учащихся даже с неблагополучным социально-экономическим бэкграундом. На этом основании была выстроена управленческая политика, существенно упростившая объективно сложное представление о качестве работы и образовательных результатах проблемных школ. В рамках этой политики оценка качества работы школ свелась к показателям стандартизированных тестов, что было вполне в духе проводившейся в стране реформы и крайне узкой трактовки школьной эффективности. Применительно к проблемным школам это означало, что ряд педагогических практик, которые могли быть весьма полезны для всех учащихся, а особенно для отдельных групп учеников, отбрасывались в погоне за быстрым результатом.

В исследованиях школьной эффективности происходила конвергенция двух направлений поиска: развития моделей школьной эффективности и стратегий улучшения результатов. Первые исследования эффективности были ориентированы преимущественно на успешные школы, имеющие опыт продуктивных



инновационных решений. Они обладали рядом важных характеристик, обусловивших их успешное развитие и устойчивую эффективность. Большинство проблемных школ таких качеств не имело. Постепенно становилось ясно, что простое перенесение модели деятельности успешных школ на проблемные часто оказывается невозможным и бесполезным для них.

Тем не менее ряд исследователей сфокусировали внимание на школах, которые старались бороться со своим неуспехом, пытаясь найти решения, которые помогут этим «борющимся» (термин введен Р. Mortimor) школам. Параллельно шли исследования собственно управленческих практик, применяемых в школах, работающих в сложных социальных контекстах, которым необходимо справляться с вызовами и проблемами, создаваемыми окружением школы [Harris, 2008]. Исследователи пришли к важному выводу: директор-лидер в такой школе должен преодолевать конфликтность и даже враждебность среды, удерживая курс на основные ценности и цели. Эти работы позволили четко сформулировать задачу: необходимо привязывать стратегии улучшения результатов к специфическому школьному контексту.

В Англии улучшение результатов проблемных школ приобрело особую актуальность в связи с появлением в 1992 г. службы инспекции в образовании. Такие школы выявлялись и становились объектом «специальных измерений», т.е. оказывались под пристальным контролем. В связи с деятельностью инспекции оживилась дискуссия о наилучших путях помощи этим школам, и экспертное сообщество пришло к выводу, что им необходимо «заново найти смысл жизни». Для этого необходимы изменения в трех областях: обязательства, целенаправленная активность школы и преподавателей и контекст. И если принять на себя новые обязательства и активизировать персонал во власти самой школы, то контекст — окружение, условия, в которых работает школа, — лежит вне ее ответственности и часто является источником тех проблем, которые приводят школу в бедственное положение. В связи с этим возникает необходимость поиска таких форм воздействий на школу и действий внутри нее, которые изменят или ослабят действие контекстных факторов.

Проведенные исследования подтверждали, что дети с неблагополучным социально-экономическим бэкграундом могут показывать неожиданно высокие результаты, если школа сфокусируется на учебных достижениях и удержит внимание и усилия учителей и учеников на их улучшении. Более того, важно, чтобы все сообщество, окружающее школу, разделяло уверенность в том, что все дети способны учиться. Директор такой школы выступает в качестве лидера и постоянно охватывает вниманием и руководством каждый класс. В этих школах осознают и то, что ответственность и мотивация растут в результате общей вовлеченности, и умеют создавать команду, члены которой чувствуют личную ответственность за происходящие изменения.

Здесь нужно сделать несколько существенных замечаний. Во-первых, подобные исследования могут быть поняты так, что существует единый рецепт успеха, который может быть предложен любой проблемной школой, где бы она ни была и как бы ни выглядела. Это не совсем так. Скорее, можно говорить о том, что есть важные «ингредиенты», употреблять которые нужно в той композиции, которая соответствует особенностям данной школы и ее контекста.

Во-вторых, крайне опасно приступать к улучшению работы проблемных школ вне связи с более широкими политическими и социальными факторами. Ряд исследований показывает, что необходимы целостные системные решения, которые относятся к школам, их сообществам, политическим и экономическим институтам.

Работа по улучшению школ — это часть более мощного, всеобъемлющего плана системной реформы. Этот план включает всех основных стейкхолдеров: на уровне государства, региона, институтов и сообществ.

В Англии, прежде чем прийти к подобным заключениям, опробовали разные пути исправления ситуации в проблемных школах, в которые инвестировались значительные суммы. Один из таких путей — это Стратегия свежего старта (Fresh Start), в которой решающая роль отводится руководству школы. Это радикальная мера для наименее успешных школ, которые не показывают положительной динамики за срок, отведенный им инспекцией для улучшений. В этом случае к школе могут применить жесткие меры и начать ее деятельность «с чистого листа»: школе меняют название, педагогический штат, назначают нового директора, который берет на себя ответственность за новую жизнь находившейся в кризисном состоянии организации. Альтернативой таким решениям служит стратегия межшкольного партнерства, поддержка слабых школ сильными и активными, включающая интенсивный обмен опытом, трансляцию лучших практик и тесное взаимодействие директоров. Эта стратегия сейчас широко распространена и подтверждает свою эффективность.

В целом в Великобритании, как и в Канаде, опыт которой представлен далее, актуальным становится тренд масштабных системных изменений, основанный не на точечных изолированных воздействиях, а на широком взаимодействии институтов и ведомств и трансформациях на всех уровнях — от школьного до национального. Примером таких системных действий по улучшению результатов может служить программа, реализованная в Уэльсе.

В выстраивании своей политики в области улучшения результатов школ Департамент детства, образования и обучения в течение всей жизни правительства Уэльса исходит из того, что образовательные достижения зависят не только от школы. На них влияют уровень доходов, семейные условия, условия проживания, здоровье. Так, бедность — это проблема, которая в настоящее время затрагивает каждого четвертого ребенка и молодого человека



в Уэльсе. Как показывают исследования, социальное неблагополучие — это самый серьезный барьер на пути к учебным достижениям. В Уэльсе реализуется широкий набор инициатив и успешных образовательных стратегий, конечная цель которых — разорвать связь между бедностью и неуспеваемостью. Эти стратегии задают новые модели деятельности, которые помогают школам с максимальной пользой использовать ресурсы, а учителям — сконцентрировать совместные усилия на обучении и преподавании. При этом центральной задачей становится интеграция стратегий для усиления эффекта. Для того чтобы быть эффективной, школа должна действовать совместно с другими школами, местными сообществами, государственными институтами и волонтерскими организациями [School Effectiveness Framework...]. Политика Уэльса в сфере образования отличается масштабностью и комплексностью, а моральный императив сформулирован следующим образом: улучшить учебные результаты всех учащихся по всем параметрам, а не только отдельных учеников по некоторым параметрам. Поэтому на повестке дня у правительства стоит сотрудничество с провайдерами образовательных услуг, практиками и родителями в создании самой лучшей школы для будущего. Это требует инновационного мышления и практики на всех уровнях. Ключевую роль играет так называемая Рамка школьной эффективности (School Effectiveness Framework, далее РШЭ).

Опорой для внедрения РШЭ являются согласованность и взаимодействие трех уровней: школы, местных властей и правительства. Трехуровневая организация позволяет распространять знания, опыт преподавания и управления, вовлекать потенциал правительства, местных органов управления образованием и школ для поддержки обучающихся. Опыт показывает, что школьники учатся более эффективно, когда участвуют в принятии решений, касающихся их учебы [Sammons, 2006]. Правительство Уэльса действует так, чтобы у всех учащихся была возможность принимать участие в формировании важных для них решений.

РШЭ дает описание наиболее важных элементов, которые реализуются на каждом уровне и в конечном счете влияют на учебные результаты и качество жизни школьников. Любые изменения — планирующиеся или осуществляющиеся — одного из этих элементов сказываются на всех остальных. Поэтому основное требование ко всем планам улучшения результатов — мыслить системно. Планы должны включать:

- соотнесение ресурсов с приоритетами;
- обеспечение достаточного времени для достижения улучшений;
- обеспечение среды, поддерживающей учение и создающей возможности для индивидуализации подходов к преподаванию.

Частью РШЭ являются установленные правительством Уэльса национальные задачи для школ. Их перечень выглядит следующим образом:

- создавать возможность для всех детей полностью раскрыть свой потенциал в необходимых умениях (включая личностные, социальные и эмоциональные), знаниях и установках, чтобы обеспечить им возможность стать экономически, социально и персонально активными гражданами, готовыми к обучению в течение всей жизни;
- развивать культуру социальной инклюзии и уважения к разнообразию, особенно через поддержку благополучия учеников и индивидуализации обучения;
- укреплять обучающиеся профессиональные сообщества в школах, в которых педагоги смогут расширять и распространять профессиональные знания об учении и преподавании;
- строить образовательные программы так, чтобы они вовлекали учащихся, мотивировали их учиться и повышать свой потенциал;
- создавать обучающееся сообщество для всех вовлеченных в жизнь школы, с учащимися и их семьями в центре, администрацией, учителями и всем школьным штатом;
- быть ключевым партнером во взаимодействии с другими школами и социальными службами в планировании и осуществлении интегрированных действий по улучшению качества жизни детей;
- отвечать запросам сообщества и привлекать сообщество в качестве партнера к совместной деятельности.

РШЭ требует развития профессиональных обучающихся сообществ в школе, на местном и национальном уровне, чтобы создать общий потенциал и вовлечь лидеров и участников действий на всех уровнях в профессиональное обсуждение и обучение. При этом на каждом из уровней определен специфический фокус усилий.

Так, в частности, школы планируют обучение на индивидуальном уровне, используя необходимые образовательные программы, методы преподавания и оценивания. Они распределяют ресурсы — поддерживающие службы и сотрудников, учебные материалы, время, — чтобы вовлечь школьников в обучение, опираясь на высокие ожидания и поддержку. В школах действуют школьные советы, куда входят учащиеся, которые таким образом активно вовлекаются в планирование и управление образовательной средой и становятся стейкхолдерами в организации образовательного процесса [Hopkins].

Местные власти создают сильную локальную систему поддержки взаимодействия школ друг с другом и с другими программами сообщества, чтобы максимально распространять ресурсы и успешные практики. Они также следят за тем, чтобы школа обеспечивала обучающимся надлежащую заботу в приспособленном для работы здании.



Правительство проводит политику, которая поддерживает:

- улучшение результатов, включая работу с местными властями, исследователями и практиками;
- создание электронных банков идей в открытом доступе;
- отбор и распространение лучших практик.

Правительство также несет ответственность за то, чтобы у местных властей было достаточно средств для предоставления школам необходимой инфраструктуры и возможностей для улучшения результатов. Советы и организации, действующие на национальном уровне, вовлечены в информационную политику и взаимодействие с практиками всех уровней.

РШЭ определяет следующие основные темы, которые охватывают все аспекты работы и культуры школ: системное мышление, культура высоких достижений, равенство, поддержка и взаимосвязь. Основные элементы РШЭ представлены в табл. 5.

Хотя большинство стратегий, основанных на модели школьной эффективности, выглядят основательными и тщательно проработанными, а в материалах об их реализации представлены свидетельства изменений исходной ситуации, в исследованиях мы не находим в полной мере убедительных статистических доказательств того, что наблюдаемые эффекты обусловлены именно применением данных стратегий. Высказываются мнения о необходимости внешней оценки их результативности [Сое, 2009].

В провинции Онтарио в 2003–2007 гг. осуществлялась масштабная реформа, ядром которой стали программы улучшения результатов школ. Реформа была инициирована правительством и проходила под управлением Министерства образования, заинтересованного опытом успешной реформы образования в Великобритании. Вдохновителем и разработчиком программ реформирования стал М. Фуллан, получивший приглашение правительства штата.

Основные принципы программы были сформулированы М. Фулланом следующим образом [Fullan, 2010]:

- презумпция способности всех без исключения детей к обучению;
- ограниченность числа приоритетов;
- решительность действий лидеров;
- использование коллективного потенциала;
- тщательная разработка стратегии;
- разумная отчетность;
- масштабность и всеобщий охват.

Программа основывалась на интеграции действий различных агентов в системе образования: объединений учреждений, учителей, управленцев, местных сообществ. Основную роль в инициировании и осуществлении системных изменений должны были играть лидеры системы образования, объединившие свои усилия и получившие поддержку всего профессионального сообщества.

Канада
(провинция
Онтарио)

Основные элементы Рамки школьной эффективности

Таблица 5

Элементы	Учитель, класс, школа	Местный уровень	Правительство
Управление (лидерство)	<p>Учитель управляет процессом внедрения педагогических форм, образовательных программ и моделей обучения.</p> <p><i>Администрация школы</i> совместно с управляющим советом устанавливает четкие ценности и ожидания в отношении улучшения процессов обучения и преподавания.</p> <p><i>Директор школы</i> выполняет центральную роль в мотивировании всего коллектива школы (педагоги, обучающиеся, родители, персонал школы) и координации усилий по улучшению достижений обучающихся</p>	<p>Определяет задачи по улучшению результатов в контексте партнерской работы и расширенной повестки всей деятельности муниципалитета.</p> <p>Руководит другими службами для общего улучшения интегрированной деятельности, касающейся детей и молодежи; руководит школьными директорами и управляющими в работе по улучшению учебных достижений.</p> <p>Поддерживает развитие лидерских навыков и партнерства в школах.</p> <p>Поддерживает школы, формирующие свои стратегии, в распространении эффективных стилей школьного менеджмента.</p> <p>Сокращает разброс результатов внутри школ и между школами; обеспечивает эффективное распределение ресурсов</p>	<p>Определяет основные направления государственной политики в отношении школ в части повышения эффективности их деятельности.</p> <p>Определяет образовательные ценности и ожидания, которые зараннее согласованы со всеми участниками образовательного процесса.</p> <p>Обеспечивает внесение изменений в образовательное законодательство на национальном уровне.</p> <p>Определяет и нормативно закрепляет механизмы взаимодействия и сотрудничества школ, муниципальных управлений образования, органов государственной школьной инспекции, исследовательских организаций с целью формирования широкого пула новых лидеров, в частности на основе общественных национальных программ подготовки руководителей/лидеров</p>



Элементы	Учитель, класс, школа	Местный уровень	Правительство
<p>Организация сотрудничества (умение работать с другими)</p>	<p>Класс организует связь школы и местного сообщества, формирует общее понимание (педагогами, обучающимися, родителями) ценностей и направлений улучшения образовательных результатов. Учитель создает эффективные программы обучения (как общеклассного, так и индивидуального), сохраняющие здоровье обучающихся и улучшающие их качество жизни. Школа обеспечивает взаимодействие с местным сообществом и другими партнерами, является ядром развивающей сети, оказывающей поддержку обучению и благополучию детей</p>	<p>Определяет общие приоритеты и программы для образовательных и социальных служб, служб охраны здоровья и волонтерских организаций, направленные на улучшение результатов и благополучия школьников. Стимулирует школы к сотрудничеству с местным сообществом</p>	<p>Обеспечивает вовлечение заинтересованных сторон в процессы повышения эффективности работы школ с целью обеспечения согласованности политик и регламентов, поддержки местных кооперационных инициатив и улучшение результатов и качества жизни детей и молодежи</p>
<p>Сети и профессиональные практики</p>	<p>Учитель постоянно включен в профессиональное обучение, профессиональные обсуждения и стажировки практикующих учителей, осуществление структурированного наблюдения уроков коллег</p>	<p>Продвигает и поддерживает профессиональные сети школ в рамках муниципалитета и за его пределами. Продвигает общие ценности социальной справедливости и равенства, которые лежат в основе школьной эффективности. Фокусирует внимание на продвижении эффективных практик, реализуемых школами, и превращает их в знание, доступное на уровне всей системы, через формирование консорциумов</p>	<p>Формирует и поддерживает инфраструктуру для развития межмуниципальных сетей профессиональных практик</p>

Элементы	Учитель, класс, школа	Местный уровень	Правительство
Интервенции и поддержка	<p>Учитель оказывает обучающимся необходимую поддержку, позволяющую им полностью раскрыть свой образовательный потенциал. Вмешивается в учебную деятельность обучающихся соразмерно уровню их потребностей</p>	<p>Обеспечивает адекватную поддержку и предоставляет ресурсы школам, работающим с детьми со специальными потребностями (на основе данных, полученных от государственной инспекции школ):</p> <ul style="list-style-type: none"> • обеспечивает предоставление дополнительных финансовых ресурсов; • контролирует целевое использование дополнительных финансовых средств; • участвует в разработке плана работы школы по улучшению образовательных результатов обучающихся, в мониторинге и контроле за его реализацией 	<p>Согласует распределение ресурсов с программами поддержки школ, позволяющими всем обучающимся достичь максимально возможных для них результатов (программы для неуспевающих, учеников со специальными потребностями и инклюзивных обучающихся). Обеспечивает создание и поддержку баз данных и предоставление обратной связи и широкой сравнительной информации. Принимает (в крайних случаях) меры административного воздействия в отношении местных органов власти по итогам деятельности последних в сфере реализации политики улучшения образовательных результатов. Обеспечивает взаимодействие образовательных учреждений высшего профессионального образования и исследовательских организаций с программами улучшения работы школ, в частности для улучшения качества педагогических технологий</p>



Элементы	Учитель, класс, школа	Местный уровень	Правительство
Улучшение результатов и отчетность	<p>Учитель ставит перед обучающимися высокие, но достижимые образовательные цели, использует формирующее и итоговое оценивание и другие виды обратной связи, применяет эффективные техники преподавания. Школа несет ответственность за качество сбора, анализа и использования школьной статистики (ключевые показатели: учебные результаты и социально-психологические характеристики контингента), за предоставление этих данных муниципальному уровню власти, за прозрачность результатов своей работы (данные инспекции, публичные отчеты школ, отчеты управляющих советов)</p>	<p>Определяет алгоритмы сбора данных с уровня школ. Анализирует данные, полученные от школ, и обеспечивает им обратную связь. Организует обучение школьных команд работе с данными отчетности</p>	<p>Определяет национальные стандарты данных, которые собираются и используются школами и муниципальными управлениями для улучшения работы школ. Обеспечивает разработку инструментов контекстуального анализа работы школ, которые используются всеми стейкхолдерами. Обеспечивает публикацию статистики успеваемости; устанавливает минимальные стандарты для информирования родителей и общественности о прогрессе обучающихся, поддерживает муниципальные управления и школы в улучшении качества и анализе информации об успеваемости и управлении</p>
Образовательные программы и преподавание	<p>Школа обеспечивает профессиональное партнерство в подготовке учителей, разрабатывает и реализует программы по приему и ранней профессиональной адаптации учителей, по их профессиональному развитию; оказывает содействие учителям в формировании лидерских качеств и принятии на себя функций распределенного управления школой</p>	<p>Формирует и распространяет национальные образовательные стандарты. Создает условия, при которых практикующие педагоги учатся друг у друга, не ограничиваясь границами школы. Участвует в обеспечении роста образовательных результатов. Организует и обеспечивает деятельность муниципалитетных консультационных служб, оказывающих непосредственное влияние на разработку и реализацию образовательных программ</p>	<p>Разрабатывает национальные образовательные стандарты и контролирует их исполнение; осуществляет оценку их релевантности с точки зрения возможностей всех учащихся. Разрабатывает и принимает государственные требования к качеству профессиональной подготовки педагогов и стандарты для присвоения квалификационного статуса</p>



На уровне территориальных школьных советов была введена новая руководящая позиция — «лидер успеха учащихся» (Student Success Leader), а на уровне школы — позиция «учитель успеха учащихся» (Student Success Teacher), предоставляющий поддержку ученикам, относящимся к группе риска выбытия из школы до ее окончания. В дополнение к этому в средней школе появились «команды успеха учащихся» (Student Success Teams), в которые вошли школьные лидеры, «учителя успеха учащихся» и другие сотрудники, которые не просто выявляют потребности и проблемы учащихся из группы риска и пытаются с ними работать, но также решают, как предоставить качественные возможности для обучения всем учащимся.

Особое внимание в программе М. Фуллана было уделено повышению качества преподавания. Она стала успешным примером реализации курса, намеченного Национальной образовательной ассоциацией (National Education Association), в фокусе которого находятся следующие задачи: привлечение и подготовка учителей для наиболее проблемных (high-need) школ, комплексный подход к поощрению учителей, улучшение условий их работы и определение эффективности учителя в широком контексте учебной деятельности ученика. М. Фуллан описывает свою программу следующим образом: «Немногочисленные амбициозные цели, направляющая коалиция лидеров во главе, высокие стандарты и ожидания, коллективный потенциал, сфокусированный на преподавании, индивидуальный потенциал, основанный на преподавании, опора на данные как основная стратегия улучшения результатов, некарательное вмешательство, открытость, упорство и готовность к вызовам» [Fullan, 2010].

Главным итогом реализации программы стало то, что за три года результаты учащихся в тестировании грамотности, которое проводится в штате ежегодно, выросли с 33 до 82%.

Китай (Шанхай)

Шанхай, безусловно, не может являться репрезентативным примером реализации национальной стратегии, так как он не отражает ситуацию в Китае в целом. Но его опыт представляется чрезвычайно интересным, так как Шанхаю удалось внедрить — и, судя по результатам PISA-2009, весьма успешно — едва ли не все известные стратегии поддержки школ, показывающих низкие образовательные результаты [Shanghai-China Overview...]. Эти стратегии стали неотъемлемой частью реформы школы, проведенной в Шанхае за последние 20 лет.

С начала 1980-х годов до начала XXI в. правительством были проведены три волны так называемых реноваций слабых школ [Shanghai and Hong Kong — two distinct examples...]. Демографический спад середины 1990-х годов позволил сделать это достаточно успешно. Правительством был разработан стандарт, в соответствии с которым все школы в зависимости от условий и качества образования, которые они предоставляли, были разделены на четыре группы — А, В, С, D. При этом в группу А вошли школы, которые полностью отвечали требованиям стандарта как с точки зрения инфраструктуры, так и с точки зрения качества образования, а в группу



Д соответственно школы, которые не соответствовали стандарту ни по одной из этих позиций. В результате проведения определенной государственной политики к 2005 г. в Шанхае остались школы, относящиеся только к группам А и В, при этом на сегодняшний день 64% начальных школ входят в группу А.

Такие успехи стали результатом реализации шести основных государственных стратегий в отношении слабых школ.

1. Стратегия оснащения в соответствии с условиями стандарта. В соответствии с ней 1569 школ были закрыты либо реорганизованы, при этом каждая третья шанхайская школа получила средства на реконструкцию школьных зданий и создание в них современных условий для обучения.

2. Стратегия мобилизации государственных фондов с позитивной дискриминацией. До начала 2000-х годов расходы на одного ученика в сельской местности составляли в среднем 50–60% от аналогичных расходов в городах. Стратегия состояла в том, чтобы установить нормативы финансирования для разных уровней, а все остальные средства бюджета направлять в депрессивные территории. Так, в период с 2004 по 2008 г. на создание инфраструктуры, закупку оборудования и повышение заработной платы учителей в неблагополучных районах было дополнительно направлено 500 млн долл.

3. Стратегия ротации учителей. Сельским школам было крайне трудно нанимать учителей, текучесть кадров в них была очень высокой. Так, в округе Куингу в период с 1997 по 2002 г. из школ уволились 160 квалифицированных учителей. Поэтому правительство стало проводить политику направления учителей из городов в сельские районы, а молодых учителей и учителей средних лет из сельской местности — в города для временного трудоустройства сроком до пяти лет с последующим возвращением на прежнее место работы.

4. Стратегия партнерства (побратимства) школ. Городские и сельские школы заключают друг с другом соглашения, в соответствии с которыми осуществляют совместное планирование педагогической деятельности и оценку ее результатов.

5. Стратегия «приглашенной администрации». Один из администраторов школы, показывающей высокие образовательные результаты, как правило, заместитель директора, и от трех до пяти учителей данной школы заключают с государством двухгодичный контракт на работу в школе, показывающей низкие образовательные результаты.

6. Стратегия создания школьных консорциумов. Несколько школ, различающихся по уровню образовательных результатов, организационно-правовой форме и ведомственной принадлежности, объединяются в консорциум вокруг одной сильной школы, которой государством присваивается соответствующий статус. Данная школа предоставляет всем школам, входящим в консорциум, право использования своей ресурсной базы в обмен на возможность отработки своих организационных и педагогических технологий в более широком сегменте.

Отдельные элементы национальных стратегий поддержки проблемных школ

В 2012 г. Организация экономического сотрудничества и развития опубликовала обзор «Равенство и качество образовательных услуг: поддержка слабоуспевающих учащихся и проблемных школ», в котором представила элементы национальных стратегий поддержки школ, работающих со сложным контингентом и показывающих низкие образовательные результаты [Equity and Quality in Education...].

Южная Корея. Государство принимает меры по стимулированию прихода в школы, показывающие низкие результаты, сильных директоров-лидеров, при этом существенно повышая их заработную плату и социальный статус.

Нидерланды. В стране существует практика выявления школ, нуждающихся в улучшении результатов, по итогам инспекционных проверок. В дальнейшем эти школы в сотрудничестве с инспекцией составляют и реализуют планы улучшения результатов.

Государство принимает специальные программы по стимулированию участия родителей-мигрантов в процессе образования их детей. Создана специальная программа «Платформа для родителей, представляющих этнические меньшинства» (Ethnic Minority Parents' Platform). В рамках этой программы школьные учителя посещают семьи своих учащихся-мигрантов, организуют работу с родителями в школе, например языковые курсы и информационные центры. Многие начальные школы с высокой долей детей из семей мигрантов разработали систему мер для поощрения участия родителей в образовании их детей. На локальном уровне муниципалитеты поддерживают родительские инициативы и обеспечивают им открытый доступ к информации.

Испания. Начиная с 2011 г. в рамках проекта по модернизации системы образования школы, которые нуждаются в улучшении результатов своей работы как в плане академических достижений обучающихся, так и в плане их социализации, могут подписать соглашение с региональными департаментами образования. Школы обязуются повысить результаты, департаменты образования — предоставить им для этого необходимые ресурсы.

Для изучения закономерностей формирования школьного климата и исследования механизмов, которые позволили бы сделать этот климат максимально комфортным для обучения и работы, в стране создан национальный государственный институт. Считается, что формирование позитивной учебной среды должно быть основано на тщательной диагностике, правильной системе сбора информации и точных данных. При реализации данной стратегии используются следующие директивные установки:

- школы должны опираться не только на официальные данные национального уровня (например, стандартизированные тесты), но и собирать собственные данные (картотчеты, отчеты учителей о ежегодном прогрессе, информацию о поведении, посещаемости и т. п.);



- школам нужны стратегии работы с этими данными и использования их при принятии решений на уровне школы и классов. Эти данные помогут им применять эффективные превентивные меры и создавать учебную среду, вовлекающую детей в обучение и поддерживающую учебные достижения;
- школы должны использовать полученные данные для организации поддерживающего обучения, ориентированного на высокие ожидания, а не для санкций;
- используемые данные должны отражать индивидуальный вклад школы вне зависимости от социально-экономических условий ее работы.

Ирландия. С 2005 г. действует государственная программа «Обеспечение равных возможностей в школах» (Delivering Equality of Opportunity in Schools), сосредоточенная на работе со школами с высоким уровнем неблагополучия. В рамках программы разработана стандартизированная система для определения уровней неблагополучия в школах. Помощь, которая оказывается 670 начальным и 195 средним школам, включает: уменьшение численности учащихся, приходящихся на одного учителя (в городских начальных школах, находящихся в неблагополучных районах); направление в школы успешных администраторов; предоставление дополнительных ресурсов в зависимости от степени неуспешности школы; дополнительное финансирование на учебные пособия; доступ к программам по обучению грамоте и арифметике на начальном уровне; доступ к различным сервисам, включая «Программу завершения обучения в школе» (School Completion Program); расширенное наставничество и консультирование для учителей, работающих на следующем уровне после начальной школы; поддержку в планировании; комплектование библиотек в школах выше начальной, диагностированных как показывающие низкие результаты в обучении.

Программа завершения обучения в школе ориентирована на 36 тыс. молодых людей в 464 начальных и 227 средних школах, подверженных наибольшему риску незавершения школьного образования. Ее цель — помочь обучающимся не отставать от школьной программы и не бросать школу ни на начальной ступени обучения, ни на дальнейших ступенях. Программа включает различные мероприятия поддержки обучающихся, выбор способов помощи зависит от конкретных обстоятельств каждой школы и потребностей детей и молодежи. Это могут быть совместные утренние завтраки, занятия после уроков, клубы по выполнению домашних заданий, программы, облегчающие переход из начальной школы в среднюю, внеурочные мероприятия, каникулярные программы, наставничество, программы социального и личностного развития, терапевтической поддержки.

Франция. С 2010 г. запущена государственная программа «Школы, колледжи и лицеи для амбиций и успеха» (Écoles, collèges



et lycées pour l'ambition et la réussite). Она разработана с целью улучшения климата в школах с высоким процентом школьников, демонстрирующих девиантное поведение и склонных к насилию. Перед разработчиками стояли две задачи: 1) обеспечить более комфортную среду обучения для всех учеников; 2) удержать и мотивировать учителей и остальных сотрудников. В основу программы положен принцип соответствия образовательных потребностей и кадровых ресурсов с предоставлением руководству школы большой свободы в выборе персонала, а также специальные меры по обеспечению безопасности школы.

Также во Франции существует программа, в обиходе получившая название «реле», или «переключатель» (метафора, вероятно, отражает суть программы, которая состоит в том, чтобы перенастроить жизненные планы молодых людей), направленная на привлечение проблемных учащихся на низшей ступени средней школы в программы профессиональной подготовки по специально разработанной методике (программы длительностью от нескольких недель до года). В программе, реализуемой в 450 школах, ежегодно участвуют около 8800 молодых людей. 88% прошедших занятия интегрируются в общеобразовательные школы или зачисляются на курсы профессионального обучения. В дополнение к «реле» запущены две другие программы: «Школа восстановления образования» (Schools of Educational Reinsertion) для учащихся средней школы, демонстрирующих девиантное поведение, которая имеет целью научить молодых людей уважать социальные нормы и школьные правила, и программа «Школы-интернаты для совершенствования» (Excellence Boarding Schools), предоставляющая детям ресурсы для обучения и развития, которых они лишены в семьях.

Чили. Программа, направленная на поддержку неуспешных школ, была введена в 2008 г. Все школы, участвующие в программе, делятся на три группы на основании результатов национальных тестов и некоторых дополнительных показателей успеваемости. Школы первой группы, наиболее успешные, могут самостоятельно разрабатывать планы улучшения результатов и отчитываться по ним. Школы двух других групп разрабатывают планы при участии Министерства образования, при этом некоторые рекомендации последнего носят для них обязательный характер.

Планы улучшения результатов школ должны в обязательном порядке содержать основные стратегии в части учебного плана, управления школой, школьного климата и финансирования на последующие четыре года. Помимо дополнительных финансовых ресурсов школы получают также консультативную и экспертную поддержку, в том числе от сертифицированных частных провайдеров, и доступ к системе оценки качества.

Родителям учащихся данных школ предоставляется информация относительно прогресса их детей и всей школы.



Опыт ведущих стран мира свидетельствует о том, что для обеспечения равенства образовательных возможностей важно использовать эффективные схемы финансирования школ, работающих в сложном социальном контексте и показывающих низкие образовательные результаты. Поэтому в настоящем обзоре этим схемам уделено специальное внимание.

В настоящее время в мире получили распространение три основных механизма организации финансирования таких школ:

- административное распределение, которое основывается на индивидуальной оценке каждой школы. Такая схема позволяет очень точно реагировать на потребности школы, но требует большого объема информации о школе и постоянного контроля для предупреждения нарушений в использовании средств;
- финансирование с приростом, учитывающее предыдущие объемы расходов для расчета финансирования для следующего года. Поскольку такая схема финансирования не поощряет школы к сокращению расходов или повышению их эффективности, этот вариант распределения финансов часто сочетается с административным и применяется в централизованных системах;
- финансирование, рассчитываемое по математической формуле, содержащей ряд переменных и определяющей размер сумм, поступающих в школу. Основные переменные, которые учитываются в этой формуле при расчете финансирования школ в странах ОЭСР, следующие: 1) базовая — основанная на числе учащихся и классов; 2) характеризующая потребности школы; 3) отражающая особенности учебного плана и программ; 4) учитывающая характеристики школы. В целом финансирование по формуле лучше обеспечивает равенство и может быть более эффективным, чем административное распределение, поскольку позволяет избежать аномалий, связанных с необоснованными властными решениями. Хорошо составленная формула финансирования может стать наиболее эффективным, прозрачным и стабильным механизмом принятия решений. Финансирование по формуле сочетает горизонтальное равенство (школы с близкими характеристиками финансируются на одном уровне) и вертикальное равенство (школы с большими потребностями получают больше ресурсов). Тем не менее этот тип финансирования нелегко внедряется и не покрывает всех расходов школы (инфраструктура, штат и др.).

После того как объемы финансирования достигают определенного порога, более важным с точки зрения обеспечения учебного процесса становится не количество средств, а то, как они расходуются. Увеличение финансирования не ведет автоматически к улучшению результатов. Как показал эксперимент в Нидерландах, дополнительные затраты на персонал и компьютеры не дали существенного позитивного эффекта, даже будучи направлены

на улучшение условий обучения учащихся из неблагополучных семей. Аналогичный результат был получен и во Франции. Школы получили дополнительное финансирование, позволяющее предоставлять ученикам дополнительные часы для обучения, при этом в использовании этих ресурсов школам давалась полная свобода. Дополнительное финансирование мало повлияло на достижения учеников. Качество преподавания снизилось, так как зарплата была недостаточной, чтобы привлечь более опытных учителей, социально-экономический состав школ ухудшался, что в итоге привело к их стигматизации. Реакцией на неудачный опыт стала инициатива правительства по выделению двух дифференцированных по уровню потребностей сетей школ — «Сети школьного успеха» (Networks of School Success), охватывающей примерно 14% учащихся средних школ, и «Сети амбициозного успеха» (Networks of Ambition Success), которая объединила наиболее неблагополучные школы. В этих школах расходы на одного ученика были на 16% выше, чем в благополучных, и они получили финансирование преимущественно на дополнительных учителей (90%) и бонусы (8%).

В ряде стран применяется финансовое поощрение школ, в случае если они берут отстающих и социально неблагополучных учеников. Механизмом такого финансирования являются ваучеры с прогрессивной шкалой или взвешенное подушевое финансирование. Оно построено на двух принципах: деньги следуют за учеником, и их объем зависит от образовательных потребностей ребенка. Поскольку школа получает наибольший объем средств через ваучеры, которые приносят ученики с наибольшими учебными потребностями, она заинтересована в том, чтобы принять этих детей и обеспечить их необходимыми для обучения ресурсами. Так, например, в Чили большая часть ресурсов распределяется на подушевой основе в форме ваучеров. В школы, которые принимают значительное число неблагополучных учеников, помимо этой схемы поступают еще и дополнительные ресурсы. Решение о запросе на дополнительное финансирование школы принимают самостоятельно, но в этом случае они обязаны отчитываться о расходовании полученных средств. Школы, выбравшие дополнительное финансирование, должны разработать план улучшения результатов и специальные меры поддержки учащихся с проблемами в обучении. Кроме того, эти школы не должны отбирать учеников по способностям или семейному социально-экономическому статусу и взимать дополнительную плату с неблагополучных семей.

Дополнительное финансирование является весьма существенным. Школы, в которых ученики, отнесенные к категории неблагополучных, составляют меньше 15%, получают примерно на 50% больше денег на каждого ученика из группы риска. Если доля неблагополучных детей не менее 60%, школа получает на 10% больше средств на каждый ваучер, включая тех, кто не относится к категории неблагополучных.

Финансирование по формуле с дополнительным весом для неблагополучных учеников было введено в начальной школе Нидерландов



в 1985 г. Школы со значительным числом таких учащихся получают больше денег. Хотя уровень финансирования для каждой школы определяется потребностями конкретных учеников, школа не обязана расходовать дополнительные средства именно на данных учащихся. Она может, например, предпочесть сократить наполняемость классов. Эмпирические исследования голландской системы финансирования показали, что она успешно распределяет ресурсы в соответствии с потребностями школы. Так, начальные школы с большой долей «трудных» учеников имеют лучшее соотношение численности учителей и учеников и больший поддерживающий штат.

Механизмы финансирования школ в каждой стране уникальны и неразрывно связаны с ее экономической и политической системой. Кроме того, финансирование — это область пересечения таких тенденций развития систем, как децентрализация, автономия и отчетность.

В современных условиях в сфере финансирования образования и преодоления неуспешности школ действуют несколько мощных политических императивов.

Во-первых, это обеспечение доступности раннего образования и ухода, особенно для детей из групп риска. В последние годы ряд стран ОЭСР, включая Австралию, Австрию, Польшу и Испанию, предприняли усилия к тому, чтобы облегчить доступ к раннему образованию и опеке до достижения детьми школьного возраста или увеличить число детских учреждений.

Улучшить качество образования в период от младенчества до 6 лет крайне важно. Пока существует недофинансирование, трудно обеспечить педагогам возможность повышать квалификацию, находить время для тренингов профессиональных навыков, при том что педагоги мало получают, плохо подготовлены и часто не имеют сертификата специалиста по раннему детскому развитию. Правильное финансирование должно укрепить систему раннего образования и ухода, улучшить качество работы соответствующих служб и расширить доступ к ним неблагополучных семей.

Вторым политическим императивом является признание того факта, что обучение неблагополучных детей может стоить дороже, и это должно быть учтено при разработке формул финансирования. Регулярное формульное финансирование может дополняться программами, которые позволяют правительству реагировать на специальные потребности. Например, в случаях, когда разница в результатах школ велика и существует явная концентрация неуспешных школ на той или иной территории, следует осуществлять специальную поддержку школ на территориальной основе. Целевое финансирование программ может быть эффективным способом поднять результаты и оптимизировать распределение бюджета. В Великобритании, например, с 2011 г. школы получают дополнительно 500 евро в год на каждого ученика, который бесплатно питается в школе (показатель неблагополучия), причем школы могут расходовать эти деньги по своему усмотрению. Чтобы

убедиться, что дополнительное финансирование идет на неблагополучных детей, могут запускаться дополнительные целевые программы (помимо финансирования по формуле), которые сопровождаются строгими отчетными процедурами.

Но надо учесть, что чрезмерное доверие к целевым программам может затруднять координацию средств, усиливать бюрократию, не приводя к устойчивому наращиванию потенциала школ. Это довод в пользу рационализации программ и упрощения механизмов финансирования школ.

И наконец, третий политический императив состоит в необходимости соблюдения баланса между автономией школ и отчетностью, который обеспечивает направление ресурсов тем, кто наиболее в них нуждается. В то время как стратегии финансирования в разных странах различны, отчетность в сфере распределения ресурсов зависит от степени автономии и подотчетности школьной системы.

В среднем 81% директоров школ в странах ОЭСР сами распределяют школьные ресурсы. Степень школьной автономии наиболее высока в Нидерландах и Чехии. Некоторые исследования показывают, что существует отрицательная связь между школьной автономией в установлении стандартов, результатов и размеров школьного бюджета, с одной стороны, и достижениями учеников — с другой. В то же время автономия в управлении персоналом и принятии решений по образовательному процессу позитивно сказывается на успеваемости. Таким образом, школьной системе необходим внешний контроль над расходованием ресурсов и стандартами успеваемости, но при этом полезна автономия в тех областях, где важно знание местных условий, например в управлении персоналом.

Заключение

Мировой опыт свидетельствует о том, что во многих странах стратегии повышения эффективности работы и улучшения качества образовательных результатов школ стали частью национальной образовательной политики. Данные стратегии могут охватывать как определенные группы школ, идентифицированные как неблагополучные и нуждающиеся в помощи, так и широкие сегменты образовательных учреждений, вплоть до национальной школьной системы в целом, и позиционироваться как одно из ключевых направлений ее развития.

Концептуальным основанием для разработки и реализации данных стратегий является признание (основывающееся на результатах исследований) тесной взаимосвязи между неблагополучным социально-экономическим статусом семей обучающихся и низкими результатами школ.

На данном этапе наиболее эффективными признаны комплексные, многоуровневые программы поддержки школ, работающих в сложных социальных контекстах, и помощи неуспешным школам, не способным обеспечить своим ученикам достаточно высокий уровень учебных результатов.



Как правило, образовательная политика включает меры, которые можно рассматривать как превентивные, направленные на то, чтобы выделить сегмент риска и осуществить своевременные вмешательства, не допуская формирования очагов острой и устойчивой неуспешности. Поэтому важное значение имеет разработка надежных методов и инструментов, которые позволяют идентифицировать школы, находящиеся в ситуации риска. Основанием для идентификации школ группы риска служат прежде всего демографические и социально-экономические характеристики контингента учащихся, а в некоторых случаях и территорий. За рубежом в эту категорию школ часто попадают городские школы на рабочих окраинах и в районах с большой долей мигрантов среди населения.

Современные программы поддержки неблагополучных школ основаны на масштабном и системном запуске финансовых, кадровых, организационных и других механизмов, направленных на повышение компетентности и стимулирование профессионального роста учителей; расширение культуры сотрудничества, совместного исследования и распространения успешных практик в педагогических коллективах; распределение лидерства в управлении школой и партнерство директоров наиболее успешных и проблемных школ; реализацию в массовой практике модели эффективной школы.

В редких, наиболее тяжелых случаях органы управления образованием принимают решение о необходимости более жестких вмешательств — от смены руководства и части педагогического коллектива школы до реформирования образовательного учреждения, — которые осуществляются поэтапно, в случае если более щадящая мера не принесла желаемого результата.

Важнейшим элементом программ поддержки является справедливая модель финансирования школ, обеспечивающая достаточные ресурсы для повышения качества образования. Наиболее эффективным и прозрачным методом финансирования является формульное финансирование, учитывающее не только численность, но характеристики контингента обучающихся (социально-экономический статус семей, трудности в обучении и социальной адаптации) и потребности школы, включая дополнительный штат специалистов, специальные программы и модифицированный учебный план.

Регулярное финансирование, обеспечивающее устойчиво эффективное функционирование, может дополняться целевым финансированием программ улучшения результатов для наиболее неблагополучных школ, которым необходимо перейти в эффективный режим работы. Это предусматривает четкие обязательства школ, мониторинг их достижения и эффективности использования средств со стороны органов управления, отчетность перед родителями и местным сообществом.

При финансировании программ поддержки школ, работающих со сложным контингентом и в сложных условиях, в том числе



показывающих низкие образовательные результаты, большое значение имеют не только объемы выделяемых средств, но и направления и механизмы их расходования, так как у школы появляются новые функции и, как следствие, новые виды деятельности и потребность в персонале соответствующей квалификации.

Финансовые ресурсы важны, но их одних недостаточно для системных улучшений. Стратегия поддержки школ должна предусматривать обеспечение для учащихся и персонала доступа к широкому кругу иных ресурсов: дополнительного образования и психологической помощи для учащихся, партнерства со школами и профессиональными сообществами, дополнительного времени для учителей, необходимого им для совместного планирования и сетевой работы, тьюторства.

Важной задачей является привлечение для работы в данной категории школ высококвалифицированных руководителей и учителей, оказание им поддержки и удержание их в школе за счет создания на государственном уровне системы финансовых и карьерных стимулов. Система оплаты труда предусматривает возможность стимулирования педагогов, работающих со сложным контингентом. Необходимым условием реализации программ выступает построение связей между школой и родителями, местным сообществом, бизнесом, объединение их усилий для повышения качества работы школ и обеспечения успешности всех учащихся.

В России в настоящее время проблема формирования сегмента устойчиво неуспешных школ начинает осознаваться и профессиональным сообществом, и политиками. Президент РФ В. В. Путин в своей предвыборной статье «Строительство справедливости. Социальная политика для России» определил в качестве одной из первоочередных национальных задач обеспечение социального равенства в получении образования, отметив, что «...в ряде наших крупных городов образовались группы школ с устойчиво низкими результатами обучения. В таких школах почти нет отличников, участников олимпиад, но много детей с трудностями в обучении, с неродным русским языком, с девиантным поведением. Школа перестает выполнять функцию социального лифта, начинает воспроизводить и закреплять социальную дифференциацию. Дети не должны быть заложниками социального или культурного статуса своих семей. Если школы работают в трудных социальных условиях, то и они, а не только гимназии и лицеи, работающие, как правило, с благополучными детьми, должны получать специальную поддержку — и методическую, и кадровую, и финансовую».

18 июня в Общественной палате РФ прошли слушания по теме «Выравнивание шансов детей на качественное образование». Прозвучали выступления экспертов, представителей федеральных и региональных органов власти, гражданских институтов, руководителей образовательных учреждений. Были представлены данные исследований ситуации и прогнозы ее развития, примеры реализуемых и планируемых проектов по обеспечению равенства



шансов детей на получение качественного образования. По итогам слушаний подготовлены и направлены в адрес органов законодательной и исполнительной власти «Рекомендации в отношении основных подходов и инструментов поддержки школ, работающих в сложном социальном контексте, в том числе показывающих низкие образовательные результаты».

Будет ли в России реализован стратегический подход к решению проблемы или дело ограничится локальными инициативами и проектами? Какие модели и управленческие решения будут использованы?

В современной российской системе образования мы видим ряд ограничений, связанных с наличием и качеством институтов, важных для реализации стратегии. Это в первую очередь касается системы оценки качества. В оценке успешности школ мы вынуждены сегодня опираться на данные ЕГЭ и ГИА, которые объективно являются инструментами оценки индивидуальной успешности в освоении образовательной программы. Необходимо выстраивать систему независимой комплексной оценки эффективности образовательного учреждения. И для оценки прогресса школ и учащихся в результате реализации программы улучшения результатов у нас пока в принципе нет качественных инструментов.

В отечественной системе образования не сложилось практики инспекций, выявляющих проблемные школы, квалифицирующих их дефициты, оказывающих содействие в разработке планов улучшения результатов и проводящих их мониторинг. Более того, сама внешняя оценка понимается почти исключительно как контроль с использованием прямых санкций, а не как элемент системы поддержки школы в ее совершенствовании.

В зачаточном состоянии находится культура управления по результатам и подотчетности, лежащая в основе разработки и мониторинга программ улучшения результатов: доминирует погоня за формальными показателями с соответствующими манипуляциями, не развиты инструменты внутришкольной оценки качества и самоанализа.

Исполнителям программ улучшения результатов будет сложно найти крайне важные ресурсы для профессионального развития руководителей и педагогов: институты повышения квалификации в большинстве случаев не обладают достаточным потенциалом, а практики систематического сотрудничества и профессионального обмена между школами и педагогами так и не получили пока необходимого нормативного оформления и стимулов для развития. Кроме того, сама ценность «обмена», установка на принятие взаимной ответственности за передачу и освоение лучшей практики, к сожалению, не укоренены в сознании профессионального сообщества.

Шаг к введению формульного финансирования сделан, однако формулы оказываются, как правило, крайне упрощенными, не учитывающими значимых контекстных факторов и объективных

потребностей. В свою очередь, инструменты программного финансирования развития не получили. В целом даже при наличии относительно гибких возможностей финансирования, предоставляемых ФЗ-83, органы управления демонстрируют низкую готовность к использованию сложных инструментов.

Одним из наиболее печальных обстоятельств являются слабые связи школы с родителями учащихся, с местным сообществом. Сложившиеся практики общественного участия в управлении школой, как правило, формальны и не стимулируют, с одной стороны, ответственность школы за результат, а с другой — не обеспечивают необходимой поддержки со стороны комьюнити.

Но, рискнем утверждать, главным из отсутствующих длительное время стартовых условий для запуска национальной стратегии поддержки школ, показывающих низкие образовательные результаты, является лидерство как принцип управления и как конкретная фигура (фигуры) на разных уровнях управления. В то же время, как отмечают авторы доклада McKinsey, «не удалось обнаружить ни одной школьной системы, которая смогла бы провести коренные изменения без настойчивого, преданного делу и талантливого руководителя» [Барбер, Муршед, 2008. С. 54].

У России уже нет тех 30–40 лет, которые были у США, Великобритании, Шанхая, Южной Кореи и ряда других стран для поиска и экспериментов в рассматриваемой области. Но есть возможность учесть накопленный в мире опыт и двигаться, опираясь на успехи других и не повторяя их ошибок.

Литература

1. Барбер М., Муршед М. Как добиться стабильно высокого качества обучения в школах // Вопросы образования. 2008. № 3. С. 7–60.
2. Грэм П. А. Америка за школьной партией. Как средние школы отвечают меняющимся потребностям нации. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011.
3. Путин В. В. Строительство справедливости. Социальная политика для России // Комсомольская правда. 2012. 13 февраля.
4. Ainscow M. (2006) Improving urban schools: Leadership and collaboration. Open University Press.
5. American Recovery and Reinvestment Act of 2009 <http://en.wikipedia.org/wiki/>
6. Coe R. (2009) School improvement: Reality and illusion // British Journal of Educational Studies. Vol. 57. No. 4. P. 363–379.
7. Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools. OECD, April 2012 <http://www.opsba.org/index.php?q=system/files/OECDAsiaSocietyEquityAndQualityInEducation20120402.pdf>
8. Fullan M. (2010) All systems GO. The change imperative for whole system reform. Coge publication, California, Corwin Press.
9. Harris A. (2008) Distributed leadership in schools: Developing the leaders of tomorrow. L.: Routledge.
10. Hopkins D. The changing landscape of school improvement <http://www.teachingtimes.com/kb/39/school-improvement-.htm>



11. How eight states education agencies in the Northeast and Islands identify and support low-performing schools and districts. IES National Centre for Education and Regional Assistance. Rel.2009-No 068 http://ies.ed.gov/ncee/edlabs/regions/northeast/pdf/REL_2009068.pdf
12. Kannapel P., Clements S. (2005) Inside the black box of high-performing high-poverty schools <http://www.cdl.org/resource-library/pdf/FordReportJE.pdf>
13. Race to the Top http://en.wikipedia.org/wiki/Race_to_the_Top
14. Sammons P. (2006) School effectiveness and equity. Making connections. A review of school effectiveness and improvement research and its implication for practitioners and policy makers http://www.coe.fau.edu/research/conferences/icsei2006/documents/Sammons_keynote.pdf
15. School Effectiveness Framework. Department of Children, Education, Lifelong learning and skills. Welsh Assembly Government, 2006.
16. School Improvement Grants: What's the difference between «low-performing schools» and «schools in improvement»? Posted February 24, 2011, US Chamber of Commerce <http://icw.uschamber.com/newsletter-article/school-improvement-grants-whats-difference-between-low-performing-schools>
17. Shanghai and Hong Kong — two distinct examples of education reform in China <http://www.oecd.org/dataoecd/34/45/46581016.pdf>
18. Shanghai-China overview. Centre of International Education Benchmarking. Learning from the world's high-performing education systems <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/shanghai-china/>
19. Successful school turnarounds: Seven steps for district leaders http://www.centerforcsri.org/webcasts/school-turnarounds/District_Support_for_Turnarounds_Webcast_Script.pdf
20. The high cost of low educational performance. The long-run economic impact of improving PISA results. OECD, 2010 <http://www.oecd.org/dataoecd/11/28/44417824.pdf>
21. The No Child Left Behind Act of 2001. Overview. Executive Summary <http://www2.ed.gov/nclb/overview/intro/execsumm.html>
22. What are some criticism of No Child Left Behind? WisegEEK. Clear answers for common questions <http://www.wisegEEK.com/what-are-some-criticisms-of-no-child-left-behind.htm>
23. Working on nations lowest-performing schools: A progress report. Remarks of U.S. Secretary of Education Arne Duncan to the 2nd annual Building a Grad Nation Summit, March 2012 <http://www.ed.gov/news/speeches/working-nations-lowest-performing-schools-progress-report>