

34360

**Расширение возможностей
и развитие способностей молодежи**
Новые задачи среднего образования

**Expanding Opportunities
and Building Competencies
for Young People**
A New Agenda
for Secondary Education



The World Bank
Washington, DC

**Расширение возможностей
и развитие способностей молодежи**
Новые задачи среднего образования

Перевод с английского

Издательство «Весь мир»
Москва
2006

УДК 378
ББК 74.2
Р 24

Содержащиеся в этом издании сведения, суждения и выводы принадлежат авторам и не обязательно отражают взгляды Совета исполнительных директоров Всемирного банка или представляемых ими стран.

Всемирный банк не гарантирует точности данных, содержащихся в настоящей книге. Национальные границы, цвета, обозначения и другая информация, указанная на картах, включенных в настоящее издание, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории либо поддержки или признания таких границ.

Переводчик: *Пишеницина НГ.*

Материал публикации защищен законодательством об авторском праве. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, магнитные и прочие, без предварительного письменного разрешения Всемирного банка. Всемирный банк поощряет распространение этой работы и обычно незамедлительно предоставляет разрешение на ее воспроизведение.

Для получения разрешения на воспроизведение глав фотокопировальным или репринтным способом, пожалуйста, направьте запрос с указанием полных данных в адрес: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 0923, USA, телефон 978-750-8400, факс 978-750-4470, адрес в Интернете: www.copyright.com.

Все другие запросы, связанные с получением прав и лицензий, в том числе вторичных прав на использование документа следует направлять в Отдел публикаций Всемирного банка по адресу: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, по факсу 202-522-2422 или по электронной почте: pubrights@worldbank.org.

Отпечатано в России

Первоначально опубликовано в 2005 г. в Соединенных Штатах Америки на английском языке под названием *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People. A New Agenda for Secondary Education*. Для оригинального издания ISBN 0-8213-6170-8.

© 2005 The International Bank
for Reconstruction and Development/
The World Bank
1818 H Street, N.W.,
Washington, D.C. 20433, U.S.A.
© Перевод на русский язык —
Издательство «Весь Мир», 2006

ISBN 5-7777-0243-0

Содержание

Предисловие	xiii
Выражение признательности	xv
Резюме доклада	xvii
Список сокращений и примечания к статистическим данным ...	xxvii
1. Среднее образование: как превратить слабое звено в краеугольный камень	1
История развития	1
Распространение среднего образования в США	3
Европейский путь распространения среднего образования	3
Распространение среднего образования в странах Азии	4
Определение и организационные структуры среднего образования	5
Особенности среднего образования	7
Продолжительность обучения	9
Переход от школы к работе	12
Парадоксы политики в области среднего образования	14
Заключение	15
Примечания	16
2. Необходимость инвестиций в среднее образование	17
Непосредственная польза и воздействие	17
Вклад в экономический рост и снижение уровня бедности	17
Вклад в улучшение здоровья, условий жизни и обеспечение гендерного равенства	21
Вклад в развитие демократии	24
Вклад в начальное и высшее образование	25
Растущий спрос на среднее образование высокого качества	27
Спрос на образованных рабочих	27
Необходимость повышать качество и соответствие требованиям времени	28
Результаты и побочный эффект распространения среднего образования	33
Заключение	35
Примечания	36
3. Двойной вызов среднего образования: стать доступнее, повысить качество и соответствие требованиям времени	37

От элитарности к общедоступности. Расширение доступа к среднему образованию	37
Проблемы обеспечения справедливости	39
Неравенство между странами и регионами	40
Роль субсидий в улучшении образования	43
Только незначительное количество учеников продолжает и завершает среднее образование	45
Включение взрослых в систему среднего образования	47
Продолжительность образования в средней школе	48
Низкое качество и несоответствие требованиям	52
Заключение	60
Примечания	60
4. Одинаковые задачи, но разные условия	61
Распределение по группам	61
Применение модели Портера к среднему образованию	66
Заключение	71
Примечания	72
5. Ответ на двойной вызов: содержание обучения и оценка	73
Содержание обучения — предполагаемое и реальное	73
Вопиющее несоответствие программы средней школы требованиям жизни	74
Накопление метакогнитивного и творческого капитала	75
Создание социального капитала, предотвращение социальных конфликтов и умение жить вместе	79
Изменение и исчезновение границ между общим и профессиональным образованием	79
Взаимосвязь общего профессионального и среднего образования	82
Изменения в учебных программах: образовательная политика и ее рыночная стоимость	83
Резюме: тенденции реформирования программ среднего образования	87
Как измерить то, что изучил и усвоил школьник	90
Государственные экзамены: поступление и выпуск из средней школы	90
Ставки высоки: сигнальная и отсеивающая функции экзаменов ..	90
Новый этап международных сравнительных исследований по оценке результатов обучения	93
Система оценок успеваемости на национальном уровне	96
Резюме: оценивать на местном, экзаменовывать на национальном, а сравнивать на глобальном уровне	97
Примечания	98

6. Ответ на двойной вызов: учитель, обучение и технологии	99
Учителя средней школы: дефицит, профессиональная идентичность и проблема повышения квалификации	100
Какой результат дают инвестиции в подготовку учительских кадров для средней школы?	101
Квалификация учителя должна соответствовать ключевым требованиям к знаниям и навыкам выпускников средней школы	103
Преподавание и обучение с помощью новых технологий	105
Использование ИКТ для дистанционного обучения расширяет доступ к образованию	107
Улучшение качества образования и его соответствия требованиям при помощи компьютеров и Интернета	113
Потенциал и перспективы	113
Вызовы и риски	116
Заключение: выбор вариантов	117
Примечания	118
7. Финансирование среднего образования	119
Бюджетное обеспечение тенденций в сфере развития среднего образования	121
Пути совершенствования финансирования среднего образования	124
Простые критерии определения достаточности инвестиций в среднее образование	125
Частное или общинное финансирование	138
Плата за обучение или возмещение издержек	142
Формульное финансирование	147
Заключение	153
Примечания	159
8. Руководство средним образованием: управление расширением охвата и повышением качества	160
Управление средним образованием	161
Отношения «центр — местные органы»	166
Влияние норм и правил на прием в учебные заведения и выбор родителей	173
Способы преодоления противоречий между разработчиками политики и специалистами и между центральными и местными органами	174
Организационные вызовы управления средними школами	180
Традиционные принципы организации средней школы	180
Основные факторы эффективности средних школ	181
Эволюция роли директора школы	186
Привлечение родителей и местной общественности	191

Заключение	192
Примечания	194
Эпилог. Новый взгляд на среднее образование	195
<i>То же самое, но в большем объеме? Как изменить политику</i> и практику среднего образования	196
Компромиссы в политике среднего образования: старое и новое	197
Политический аспект изменений в сфере среднего образования	200
Примечания	202
Приложения	
1 Структура образовательных систем и обязательное образование	203
2 Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, избранные страны и годы	210
3 Продолжительность образования. Распределение по группам доходов и полу, избранные страны	214
4 Образовательные пирамиды в некоторых странах	216
5 Валовой коэффициент охвата и продолжительность образования по группам дохода	220
6 «Дорожная карта» знаний и умений учителя, необходимых в средней школе в обществе, основанном на знаниях	222
7 Государственно-частные партнерства в среднем образовании	227
8 Формульное финансирование среднего образования. Примеры некоторых стран	232
9 Асимметричная децентрализация в Колумбии и Южно-Африканской Республике	235
10 Какую поддержку оказывает Всемирный банк развитию среднего образования	239
Библиография	252
Вставки	
1.1 Меняющийся статус среднего профессионального образования и реакция на него в разных странах	13
2.1 Постоянно растущие требования к системе среднего образования в Камбодже	26
2.2 Продолжительность обучения в развивающихся странах	34
3.1 Среднее образование в Индии. Успех в распространении начального образования станет основой для дальнейшего движения вперед	41
3.2 Progreso, программа материального стимулирования образования (Мексика)	44
3.3 Распространение среднего образования в Китае	47
3.4 Успех распространения всеобщего начального и среднего образования в Республике Корея	53

4.1 Трехмерная схема распределения стран по группам	64
5.1 Перегруженность учебных программ в странах Восточной Европы и Центральной Азии	88
5.2 Реформа среднего образования в Иордании с использованием данных ИАЕР	95
6.1 Виды и примеры виртуальных школ в США	110
6.2 Всемирные связи: Мировое обучающее сообщество	115
7.1 Из дебатов в британской Палате общин 9 июля 1999 г.	120
7.2 Анализ распределения расходов на образование: пример Лесото	139
7.3 Повышение доступа путем использования возможностей частного сектора. Пример Республики Корея	141
7.4 Плата и взносы за обучение в средней школе. Пример африканских стран и Чили	146
8.1 Децентрализация в Индии (штат Керала)	165
8.2 Характерные особенности централизованной системы образования с элементами делегирования полномочий	167
8.3 Характеристики системы делегирования полномочий в регионы	168
8.4 Отчет о работе школы (штат Парана, Бразилия)	169
8.5 Характеристики системы местного контроля	170
8.6 Швеция: делегирование ответственности и полномочий из центра на места	170
8.7 Прекрасно организованная, но не слишком эффективная система. Пример Бангладеш	171
8.8 Характеристики институциональной автономии на основе квазирынков	172
8.9 Модели и особенности политики доступа к среднему образованию	175
8.10 Заинтересованные стороны принимают участие в политическом диалоге. Чили	180
8.11 Характерные признаки эффективной средней школы	182
8.12 Основные характеристики разных типов маленьких школ	184
8.13 Группы по принятию решений под руководством учителей	187
П10.1 Задачи и приоритеты в сфере среднего образования по регионам	241
 Рисунки	
1.1 Возраст поступления в школу и окончания обязательного образования в разных регионах, 2000 г.	11
2.1 Соотношение между заболеваемостью ВИЧ и продолжительностью образования лиц в возрасте 18—29 лет, сельские районы Уганды, 1990—2000 гг.	22

2.2 Соотношение между детской смертностью в возрасте до 5 лет и уровнем образования матерей в некоторых регионах и странах, 1998 г.	23
3.1 Валовой коэффициент охвата (ВКО) населения средним образованием и ВВП на душу населения для 127 стран в 1990 г. ...	38
3.2 ВКО средним образованием в разных регионах, 1970–1995 гг.	40
3.3 Индекс гендерного равенства в среднем образовании в регионах мира, 1970–2000 гг.	42
3.4 Доля населения, имеющего полное или неполное среднее образование, по регионам, 1960–2000 гг. и прогноз до 2010 г. ...	43
3.5 Сельские и городские школьники, переходящие в следующий класс в Доминиканской Республике, Эквадоре, Мексике и Перу, начало 1990-х гг.	46
3.6 Среднее количество лет школьного образования у детей от 5 лет и старше в разных регионах, 1960, 1980 и 2000 гг.	49
3.7 Образовательный уровень молодежи в возрасте от 15 лет и старше, по регионам, 1960 и 2000 гг.	50
3.8 Образовательный уровень молодежи в возрасте старше 15 лет в некоторых странах	51
3.9 Результаты тестирования учащихся и ВВП на душу населения в отдельных странах, PISA 2000, чтение	54
3.10 Процент учащихся в возрасте 15 лет, достигших некоторого уровня по шкале навыков чтения PISA, в отдельных странах, 2000 г.	55
3.11 Результаты обучения по данным теста PISA (ОЭСР и отдельные развивающиеся страны, 2000)	57
3.12 Относительная эффективность стран с высоким доходом и некоторых стран со средним доходом (ЮАР, Марокко и Чили) по оценке TIMSS-R	58
3.13 Доступ, результаты обучение и доход (по группам стран с различным доходом)	59
4.1 Показатель запасов образования и усилия по повышению образовательного уровня в группах стран в соответствии с уровнем доходов, данные 2000 г. и за недавние годы	63
5.1 Средний процент общего учебного времени, отведенного на некоторые области знания в 7 и 8 классах, по регионам, 1985 и 2000 гг.	76
5.2 Доля рутинных и нерутинных заданий, выполняемых в экономике США в период 1969–1998 гг.	78
6.1 Категории, вносящие вклад в знания педагогического содержания	105
6.2 Знания и умения, необходимые учителю средней школы	106
7.1 Пути решения проблем финансирования среднего образования ...	126

7.2 Валовые коэффициенты охвата (ВКО) различными уровнями образования для стран с самым низким и самым высоким ростом ВВП на душу населения, 1970–2000 и 1980–2000 гг.	134
8.1 Управление образованием	164
8.2 Эволюция моделей руководства образованием по отношению к моделям приема в школу, Европа с конца 1970-х годов до настоящего времени	179
П2.1 Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Арабская Республика Египет, 1995–1996 гг.	210
П2.2 Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Чад, 1998	211
П2.3 Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Индонезия, 1997	211
П2.4 Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Индия, 1996	212
П2.5 Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Колумбия, 1995	212
П2.6 Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Турция, 1993	213
П 2.7 Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Узбекистан, 1996	213
П 4.1 Продолжительность образования у лиц в возрасте от 15 лет и старше	216

Таблицы

1.1 Организационные модели среднего образования	6
1.2 Модель организации обучающего процесса, начиная с детского сада до 12 класса средней школы (К–12)	9
1.3 Продолжительность цикла среднего образования по регионам ...	10
4.1 Классификация по экономическому статусу, абсорбирующей способности и инновационному потенциалу	67
4.2 Спрос и предложение в области среднего образования в странах с фактор-зависимыми экономиками	68
4.3 Спрос и предложение в области среднего образования в странах с частично инвестиционно-зависимыми экономиками	69
4.4 Спрос и предложение в области среднего образования в странах с полностью инвестиционно-зависимыми экономиками	70
5.1 Процент стран, предлагающих учебные программы среднего образования в отдельных образовательных сферах, по регионам, 1960-е, 1980-е гг. и 2000 г.	80
5.2 Направления, преобладающие в старших классах средней школы по регионам, 2000 г.	85
5.3 Положение с репетиторством в некоторых странах	91

5.4 Ключевые умения, выявленные в ходе выполнения проекта ОЭСР по определению и отбору компетенций (DeSeCo)	94
6.1 Дистанционное среднее образование в Африке	107
7.1 Темпы роста охвата начальным и средним образованием в отдельных странах в выборочные периоды	122
7.2 Варианты финансирования средней школы	127
7.3 Средний валовой коэффициент охвата (ВКО) по уровням образования в зависимости от темпов роста экономики	132
7.4 Условные модели реакции ВКО на рост показателей на предыдущем образовательном уровне (спустя 10 лет)	136
7.5 Затраты на одного учащегося как доля ВВП на душу населения по группам стран, конец 1990-х гг.	137
7.6 Типовые модели затрат на одного учащегося по уровням образования, показателям экономического роста и моделям роста системы образования	137
7.7 Предлагаемые критерии для анализа режима оплаты или взносов за обучение	143
7.8 Применение инструментов и вариантов финансирования для обеспечения доступности, справедливости и качества	154
8.1 Изменение роли центрального правительства в образовании	163
8.2 Партнерские отношения, инициированные правительством, для создания различных схем финансовой поддержки	178
8.3 Изменение роли директора школы	188
8.4 Директора средних школ как лидеры образовательного процесса: четыре составных портрета	189
ПЗ.1 Продолжительность образования у юношей в возрасте 15–19 лет, по группам населения с разным уровнем доходов по отдельным странам	214
ПЗ.2 Продолжительность образования у девушек в возрасте 15–19 лет, по группам населения с разным уровнем доходов по отдельным странам	215
П5.1 Валовой коэффициент охвата и продолжительность образования по группам дохода, 2000 г.	220
П10.1 Поддержка Всемирного банка развития среднего образования по отдельным целям и регионам, 1990–2001 финансовые годы	246
П10.2 Перечень аналитических работ Всемирного банка о среднем образовании	248
П10.3 Документы Всемирного банка, посвященные среднему образованию, по годам выпуска	250

Предисловие

Знания и умения сегодня все в большей мере становятся ключом к благополучному и плодотворному будущему. Но во многих уголках Земли молодежь страдает от отсутствия работы, ВИЧ/СПИДа, наркотиков и других страшных спутников нищеты. В нашем стремительно меняющемся мире необходимость дать молодым людям развивающихся стран возможность получить среднее образование не подвергается сомнению. В этом докладе ясно показано, что мы должны уйти от элитарности в среднем образовании, когда лишь немногие счастливицы получают шанс попасть в среднюю школу и воплотить свою мечту об образовании более высокого уровня. Мы должны придерживаться такого подхода, чтобы каждый имел шанс перейти мост, ведущий из начального образования в царство обучения в средней школе, где впереди светит маяк университета и новых возможностей на рынке труда.

Вопрос о среднем образовании в развивающихся странах был поставлен на повестку дня после того, как в течение длительного периода времени его принято было игнорировать. Среднее образование и раньше не считали второстепенным по значению звеном в образовательной цепи, но теперь оно выступает в качестве краеугольного камня всего меняющегося образовательного процесса. Мы, те, кто работает во Всемирном банке, должны признать, что в последние два десятилетия наша стратегия в области образования не уделяла ему достойного внимания, откликаясь больше на проблемы начального и высшего образования. И мы готовы заново рассмотреть все звенья, связующие разные уровни образования.

Среднее образование считалось приоритетным лишь в странах со средним уровнем доходов, да и то в тех, где уже добились всеобщего начального образования. Перелом в развитии этой долговременной тенденции произошел в 1995 г., когда стратегической целью стало не только начальное, но и так называемое базовое образование, в концепцию которого входили и нижние ступени среднего образования. В странах с низкими доходами и с некоторых государствах со средним уровнем доходов подобные перемены сопровождались усилиями добиться осуществления программы «Образования для всех» (ОДВ) к 2015 г. как одной из Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ). В результате изменился весь подход к средней школе: теперь она воспринимается скорее как необходимое продолжение базового образования, чем как подготовка элиты к обучению в университете.

Следовательно, у среднего образования теперь есть своя собственная миссия. Поскольку оно обладает способностью менять жизнь к лучшему, неудивительно, что для молодежи всего мира начальная школа уже не кажется достаточной. Молодые люди хотят, чтобы среднее образование дало им такие необходимые технические навыки, а также теоретические и практические знания, чтобы максимально воспользоваться временем, проведенным в школе, и внести свой вклад в развитие своей страны.

Среднее образование — это магистраль, ведущая от обучения в начальной школе к высшему образованию, а затем и на рынок труда. И решающее значение

имеет ее способность соединять разные пункты назначения и доставлять молодых людей туда, куда они хотят попасть в этой жизни. Среднее образование может либо оказаться бутылочным горлышком, препятствующим расширению образовательных навыков и возможностей, либо открыть перед учащимися новые пути дальнейшего роста.

Среднее образование может иметь значение для укрепления здоровья учащихся и может помочь предохранить их от ВИЧ. Имеется достаточно свидетельств, что молодые африканцы, получившие базовое образование, менее подвержены ВИЧ/СПИДу, и риск заболеть становится еще меньше для тех, кто получил среднее образование. Парадоксальным образом сама система среднего образования, являющаяся источником своего рода «социальной вакцины», оказалась во многих африканских странах разрушенной ВИЧ/СПИДом из-за возросшей смертности среди учителей и отказа от выполнения своих обязанностей. Поэтому в целях образовательного обеспечения необходимо предпринять особые меры для защиты здоровья как учителей, так и учеников, потому что они — учителя в будущем.

Качественное среднее образование не только открывает перед учащимися новые возможности и дает надежду на лучшее будущее, оно воспитывает в них терпимость и доверие, превращая в информированных граждан своей страны, способных построить сплоченное и открытое общество. Формируя в современных молодых людях чувство гражданской ответственности, среднее образование снижает вероятность того, что они станут заниматься чем-нибудь предосудительным, противоречащим интересам общества. Эти виды воздействия имеют большое значение для общества.

В сообществе развивающихся стран никакие достижения и успехи не даются легко, и поэтому самые лучшие инвестиции, которые только может сделать страна для ускорения своего экономического роста, — это инвестиции в образование молодежи сначала основное, затем среднее, высшее и последующее. Это особенно важно, если в равной степени относится и к девочкам, и к мальчикам. Проблемы, которые при этом возникают, имеют двойкий характер: необходимо расширить доступ к среднему образованию для всех учащихся и одновременно улучшить его качество и значимость.

Несмотря на то что правительства обычно финансируют обязательную стадию среднего образования, но на дальнейших ступенях обучения семьи учеников и местные сообщества должны играть более активную роль в финансовой поддержке школы. Серьезный вклад в укрепление доступности массового среднего образования может также внести государственно-частное партнерство, дополненное коллективными усилиями многосторонних и двусторонних партнеров.

Данный доклад «*Расширение возможностей и развитие способностей молодежи. Новые задачи среднего образования*» предлагает тем, кто принимает решения, уже испытанные варианты стратегии. Содержащиеся в нем предложения направлены на то, чтобы помочь развивающимся странам и странам с переходной экономикой адаптировать свои системы среднего образования к тем требованиям, которые возникают в результате успешного расширения масштабов начального образования и порождаются социальными и экономическими проблемами глобализации и стремительной поступью экономики, основанной на знании.

*Жан Луи Сарбиб,
старший вице-президент
Сети развития человека,
Всемирный банк*

Выражение признательности

Настоящий доклад подготовлен коллективом под руководством Эрнесто Куадры и Хуана Мануэля Морено, в составе: Луис Крауч (автор главы 7), Идан Ванг, Дина Абу-Гаида и Шобхана Сосале. Вклад в подготовку доклада внесли также Томас Уэлш, Гуанг-Джо Ким, Ирины Псифиду, Йоко Нагасима, Ёсико Кода, Дональд Банди и Филип Хэй. Ассистенты группы: Фахма Нур и Инесс Кудо. Особую благодарность выражаем Иноше Викрамасекере за ее участие в подготовке окончательного варианта текста, Веронике Григере из Education Advisory Services, а также Лянкин Вань и Саиде Мамедовой из Education Statistics (EdStats) за своевременную и незаменимую поддержку. Работа выполнена под общим руководством старшего вице-президента Сети развития человека при Всемирном банке Жан-Луи Сарбиба и под непосредственным контролем директора по образованию Рут Кайя, а также и. о. директора по образованию Джамила Салми.

Группа внешних консультантов осуществляла первоначальное методическое руководство и представила ряд ценных отзывов, с помощью которых были сформулированы основные идеи доклада. Члены группы: Паулу Ренату Соуза, бывший министр образования Бразилии; Франсуа Кайо, заместитель директора Международного института планирования образования при Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (МИПО-ЮНЕСКО); Ульф Лундгрэн, профессор, специалист по образованию, Упсальский университет, Швеция; Паи Обания, бывший заместитель генерального директора ЮНЕСКО; Кай-минь Чень, про-вице-канцлер Гонконгского университета; Чонг Дже Ли, президент Корейского института развития образования (КИРО); и Кристиан Кокс, директор по учебным планам, Министерство образования Чили. Составители доклада также пользовались консультациями группы внутренних рецензентов в составе: Кристофер Томас, Якоб Брегман, Мишель Вельмон, Альберто Родригес, Норберт Скейди, Сюзен Хиршберг и Тоби Линден, которые на рабочих совещаниях в течение всего периода подготовки доклада представили неоценимо важные замечания и предложения.

Коллектив признателен за отзывы и дополнения, полученные от штатных сотрудников Всемирного банка, в том числе от Джамила Салми, Биргер Фредриксен, Морин Маклафлин, Дзингаи Мацумбука, Мириам Уайзер, Эдуардо Велеса, Мишель Рибу, Регины Бендока, Марты Эйнсуорт, Эммануэля Хименеса, Джеймса Сокната, Вивианы Манджатерры, Винсента Грини, Джиллиан Перкинс, Кин Бинг Ву, Дипы Шанкар, Дэвида Фретуэлла, Йона Логло, Паси Сальберг, Марты Лаверде, Хуана Правды, Адрианы Харрамильо, Эмилианы Вегас, Сухаса Парандекара, Роберта Хокинса, Ричарда Хоппера, Каролины Санчес-Парамо, Кэролайн Уинтер, Адриана Верспоора, Питера Бакленда и Манорамы Готур.

Коллектив использовал отзывы, предложения и дополнения, присланные коллегами из других международных специализированных организаций и учреждений: Петером де Роой и Винсентом Макбрайдом из Европейского фонда повышения квалификации; Стивенем Турнасом и Грегори Лусом из Агентства США по международному развитию (ЮСАИД); Юмико Ёкодзеки из Японского агентства по международному сотрудничеству (ДЖАЙКА); Аароном Бернаво (ЮНЕСКО); Алехандро Тама из Организации иберо-американских государств по вопросам образования, науки и культуры (ОЭИ); Ваут Оттеванж из Центра международного сотрудничества при Университете Врие, Амстердам; и Марком Брэм из Центра сравнительных исследований по вопросам образования при Гонконгском университете. Авторы аналитических справок (background papers), положенных в основу доклада, перечислены в библиографии.

Редактирование, подготовка оригинал-макета и выпуск книги координировались отделом производственных услуг Издательского бюро Всемирного банка под непосредственным руководством Рика Ладвика, Моники Линде и Паолы Скалабрин. Мы особенно благодарны редактору книги Нэнси Ливайн, чей труд существенно повысил качество этой книги.

Коллектив выражает признательность всем коллегам — сотрудникам Всемирного банка и других организаций, — которые своими идеями и предложениями внесли вклад в разработку доклада. Вся ответственность за возможные неточности, ошибки и недоразумения лежит на авторском коллективе.

Резюме доклада

Во всем мире спрос на среднее образование стремительно растет, что объясняется совокупным воздействием, по меньшей мере, трех факторов. Во-первых, по мере того как во всевозрастающем числе стран вводится всеобщее начальное образование, спрос на образовательные услуги смещается на более высокие ступени образовательной системы, и во всем мире наблюдается взрыв интереса индивидов и семей к получению среднего образования. Во-вторых, все больше молодежи стремится изменить жизнь в своих странах клучшему, особенно в развивающемся мире. Превратить то, что многие воспринимают как глобальную угрозу, в глобальный шанс, можно путем формирования и применения ценностей, установок и профессиональных навыков юношей и девушек в процессе высококачественного среднего образования, позволяющего им стать активными и полезными гражданами общества. В третьих, экономики все сильнее испытывают потребность в квалифицированной рабочей силе, обладающей компетенцией, знаниями и трудовыми навыками, которые не могут быть развиты ни в начальной, ни в низкокачественной средней школе. Короче говоря, предоставление качественного среднего образования рассматривается как главное орудие реализации возможностей и преимуществ социального и экономического развития.

Все эти обстоятельства повсеместно сделали проблему среднего образования центром политических споров и анализа. Эти споры идут в рамках, заданных необходимостью одновременно обеспечить широкую доступность среднего образования и в то же время повысить его качество и соответствие потребностям времени. В последние десятилетия большинство предложенных и проведенных в странах мира образовательных реформ было сосредоточено на преобразованиях на обязательной и послеобязательной ступени среднего образования. Ключевое внимание к среднему образованию сохранится в обозримом будущем и будет только расти.

Одним из результатов реформы среднего образования в последние десятилетия стала смена партнеров во всей структуре образовательных систем. Первоначально среднее образование было полностью привязано к высшему и являлось его неразрывной парой. Это выражалось во многом: в содержании учебных программ, методике преподавания и регулирующих правовых нормах; в найме учителей, их отборе и статусе и, наконец, требования к подготовке учащихся были такими же, как и в высших учебных заведениях. Однако за последние 40 лет произошли значительные изменения.

- Среднее образование все теснее смыкается с начальным и базовым образованием.
- Содержание обучения становится все менее специализированным, а его принципы развиваются в сторону сближения с начальной школой.

- Учителя средней школы получают образование и принимаются на работу примерно таким же образом, как и учителя начальных классов; методика преподавания тоже приобретает общие черты, по мере того как растет число учащихся, переходящих из начальной в среднюю школу.

Все это — прямой результат демократизации образования. В самых бедных странах Африки, Ближнего Востока и Северной Африки, Латинской Америки и Азии реформы среднего образования являются неотъемлемой частью усилий по достижению целей программы «Образование для всех» (ОДВ). В то же время они увеличивают нагрузку на государственные бюджеты, которые и без того испытывают серьезные трудности.

Глобализация, возросшая роль знаний как главной движущей силы экономического развития и вытекающие из этого технологические изменения на рабочих местах диктуют необходимость высокой квалификации работников, а все это вместе оказывает дополнительное давление на правительства, принуждая их модернизировать и перестраивать системы среднего образования, с тем чтобы выпускники школ были лучше подготовлены как к работе, так и к дальнейшему обучению. Одновременно с этим существование демократии немыслимо без граждан, чьи ценности, жизненная позиция и умения позволяют им принимать активное участие в жизни общин. Среднее образование играет главную роль в превращении учащихся в активных граждан своей страны.

Помимо вклада в экономический рост и формирование социального капитала среднее образование оказывает решающее влияние на начальное и высшее образование. Оно представляет собой соединительный узел между ними, а также между образованием и рынком труда. Исполняя эту функцию, среднее образование может служить путем для дальнейшего повышения образовательного уровня учащихся или стать главным препятствием, мешающим равноправной реализации возможностей для образовательного роста. Именно характер связи между начальным и средним, а также между средним и высшим образованием определяет общую роль, характерные особенности и приоритеты школьной системы конкретной страны. Несмотря на то что де-факто стратегия ОДВ рассматривает низкий уровень среднего образования в рамках базового и обязательного образования, ее внимание к росту числа выпускников средней школы, готовых к поступлению в высшие учебные заведения, восстанавливает и даже поднимает ценность традиционной подготовительной функции высшего уровня средней школы. Таким образом, получается, что набор стратегий для младших и старших классов средней школы различен, особенно в странах с низким доходом. Эта двойственность и сложность задач среднего образования становится все очевиднее по мере расширения всей системы образования.

Проблемы среднего образования в разных странах неодинаковы. Несмотря на усилия, предпринятые в развивающихся странах за последние годы, там оно по-прежнему остается узким местом на пути к повышению продолжительности образования. В большинстве стран отсутствие справедливого доступа к качественному среднему образованию стало главным препятствием для развития человеческого потенциала, экономического роста и снижения уровня бедности. В то время как в сфере начального образования разрыв между богатыми и бед-

ными странами сократился, разница в количестве людей, получивших среднее образование, за последние сорок лет лишь увеличилась.

Странам Африки к югу от Сахары и другим государствам с низким доходом приходится решать особенно сложные проблемы. Численность населения там увеличивается, из-за чего система начального образования испытывает постоянные трудности. Многим из этих стран предстоит тяжелая борьба за то, чтобы обеспечить качественное основное образование для всех детей школьного возраста к 2015 году. Вдобавок ко всему пандемия СПИДа наносит урон преподавательскому составу и разрушает образовательную систему в целом. В странах Южной Азии сравнительно успешное воплощение программы всеобщего начального образования по-прежнему происходит в условиях демографического взрыва, заметно повышающего спрос на среднее образование. Ситуация в регионе усугубляется тем обстоятельством, что большая часть девочек и детей из очень бедных семей не имеют доступа к средней школе.

В странах со средним доходом и государствах с переходной экономикой, в частности в Восточной Европе, Латинской Америке и Восточной Азии, уже достигнут высокий уровень охвата населения средним образованием. Их главной задачей является теперь улучшение качества образования, достижение его соответствия требованиям времени и эффективности, а также обеспечение большей согласованности с образовательными системами других демократических стран, чтобы иметь возможность ответить на быстро меняющиеся запросы все более глобализирующейся экономики.

Цель и смысл доклада

Целью этого доклада является изложение вариантов стратегии для оказания поддержки развивающимся странам и странам с переходной экономикой в адаптации систем среднего образования к требованиям, возникшим в результате успешного внедрения начального образования, и к проблемам, поставленным глобализацией и развитием экономики, основанной на знаниях.

Несмотря на важность этих вопросов, Всемирный банк до сих пор не обнародовал программного заявления по отношению к среднему образованию. Необходимость в подготовке аналитической работы о секторе среднего образования ощущалась давно. После того как столько внимания было уделено начальному и высшему образованию, пришло время заняться связующим звеном между ними. Стратегия Всемирного банка в секторе образования, подготовленная в 1999 г., стала отражением более целостной концепции образования, которая включала решение некоторых задач, свойственных средней школе. Новая версия стратегии 2005 г. подтвердила необходимость использования такого подхода, который бы основывался на изучении всего сектора образования и позволял интегрировать образование в контекст проблем каждой конкретной страны.

Подготовка доклада потребовала обширных консультаций, для чего была создана консультативная группа из шести высококвалифицированных экспертов международного уровня в области среднего образования. Персонал Всемирного банка, работающий в разных странах мира, коллеги из международных организаций и различных министерств образования принимали участие

в собраниях, посвященных этой теме, как непосредственно, так и обмениваясь посланиями. Помимо консультаций было проведено глубокое исследование имеющихся публикаций, и подготовлены аналитические справки по отдельным вопросам, все вместе составившие богатую информационную базу, используемую при подготовке данного доклада.

В докладе проанализированы ключевые проблемы, стоящие перед средним образованием в XXI веке. На основе мирового опыта в нем предложены структурные рамки, определяющие деятельность разработчиков политики по преобразованию и развитию систем среднего образования. Содержание доклада сконцентрировано в шести основных выводах, представленных ниже.

1. У среднего образования есть своя собственная миссия, особенности которой состоят в том, что оно одновременно является окончательным и подготовительным, обязательным и послеобязательным, единым и многообразным (главы 1 и 2).

- Для молодежи во всем мире уже недостаточно одного начального образования. Среднее образование дает специфический набор знаний и умений, предоставляющий учащимся возможность влиться в общество, основанное на знаниях. Кроме того, ему принадлежит значительный вклад в сплочение общества и воспитание гражданственности посредством развития в людях доверия и терпимости, благодаря чему молодежь превращается в активных членов общества.
- Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН (ЦРТ), в области образования можно достичь только через проведение системной политики в отношении среднего образования, следующего за базовым и обязательным. В действительности возможность получения среднего образования является для учащихся сильным стимулом к завершению начального. Более длительное пребывание в школе приносит обществу значительные выгоды. Например, чем больше девочек получают среднее образование, тем заметнее снижается младенческая смертность.
- Среднему образованию принадлежит особая роль в профилактике ВИЧ/СПИДа в пораженных вирусом странах, поскольку молодежь обучается умению пользоваться информацией и таким образом у нее надолго меняются стереотипы поведения.
- Потребность в качественном среднем образовании растет во всех странах. Однако достичь политического консенсуса в отношении реформ среднего образования чрезвычайно трудно, так как спонсоры и группы, которые их поддерживают, пока слабо организованы, а часто и полностью отсутствуют.

2. Во всем мире расширение справедливого доступа и улучшение качества для обеспечения его соответствия требованиям времени являются двуединой задачей среднего образования (главы 3 и 4).

- Сегодня развивающиеся страны инвестируют в среднее образование больше, чем индустриально развитые государства в период, когда у них сущес-

твовал такой же уровень дохода. Тем не менее разрыв между богатыми и бедными странами в качестве образования и его распространенности постоянно увеличивается.

- Модель, которая в прошлом использовалась для повышения доступности начального образования, не всегда применима в наши дни к среднему образованию. Доступ к среднему образованию не увеличится без серьезных изменений в способах его предоставления учащимся и без одновременно повышения его качества и соответствия требованиям времени. Более того, пока не будет ликвидирована неэффективность в работе начальной школы и младших ступеней среднего образования, выражающаяся в отчислениях из школ и в большом количестве второгодников, расширить доступ к среднему образованию не удастся.
- Не существует единой для всех формулы распространения среднего образования. Для этого нужно одновременно применять множество разных стратегий, чтобы охватить все более разнообразную школьную аудиторию.
- В странах, где достигнуто быстрое и устойчивое распространение среднего образования, инвестиции, выделяемые на его демократизацию, шли рука об руку с политикой «дополнительной помощи», нацеленной на взрослое население, получившее только начальное образование.
- Обычно считается, что быстрое и широкое распространение среднего образования происходит в ущерб его качеству. Поэтому планирование в этой области должно непременно принимать во внимание вопросы качества. Именно качество, опирающееся на разнообразие институциональных решений для растущего перечня индивидуальных запросов, во все странах вырастает в наиболее важную долговременную проблему среднего образования.
- Свидетельства связи между образованием и экономическим ростом указывают на важность сбалансированного расширения доступа к хорошему образованию. Прежде всего необходимо добиться всеобщего начального образования и повышения качества обучения, но это требует одновременных и совокупных усилий по распространению среднего и высшего образования.
- Неконтролируемое и несбалансированное распространение среднего образования способно привести к обострению социального, гендерного и этнического неравенства. Главной целью политики по обеспечению доступности среднего образования является оказание поддержки тем слоям общества, которые не могли его получить из-за нищеты, этнической принадлежности, гендерных или других факторов.

3. Общество, основанное на знаниях, меняет требования, предъявляемые к работникам, что приводит к радикальным переменам в отборе, организации и последовательности изложения знаний в процессе обучения (глава 5).

- Несмотря на то что в разных странах количество рабочих со средним образованием и оплата их труда различаются, наметился повсеместный рост спроса на квалифицированную рабочую силу, отражающий качественные изменения в технологии производства.

- Реформа обучения в XXI в. выдвигает на первый план знания и умения, которые не укладываются в привычные рамки, традиционно разделяющие профессиональное и общеобразовательное обучение. Грань между общеобразовательным и профессиональным обучением постепенно стирается, и то, что прежде казалось неизбывным, теперь все больше становится бессмысленным.
- Несоответствие между тем, чему учат в школе, и знаниями и умениями, которые необходимы для того, чтобы страна, предприятие или отдельный человек сохраняли конкурентоспособность, постоянно увеличивается. Новые предметы и виды знаний стали социально и экономически значимыми, и теперь они соревнуются за место в учебных планах средней школы. Проблема состоит в том, чтобы сделать правильный выбор и пополнить курс обучения, не усугубляя при этом и без того перегруженность учебной программы.
- Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) дают возможность расширить доступ к качественному среднему образованию и могут служить рычагом для реформы образования и его обновления. Однако они способны породить и новые формы несправедливости; об этом свидетельствуют многочисленные примеры «цифрового разрыва» внутри стран и между странами.

4. Высококвалифицированные преподаватели с сильной мотивацией совершенно необходимы для успеха реформ среднего образования (глава 6).

- Существует глубокое несоответствие между тем, какие требования предъявляются ученику в обществе знаний, и преподавательской квалификацией учителей, которые окончили педагогический колледж или повысили квалификацию без отрыва от производства.
- Для обучения высококвалифицированных преподавателей нет простых и дешевых путей. И предварительное академическое образование все еще совершенно необходимо преподавателю средней школы, но для учителей-новичков хороший результат дает обучение на базе школы и наставничество, которое оказывается более эффективным и не таким дорогим, как традиционная подготовка учителей по развитию преподавательских и профессиональных навыков перед началом работы. Эксперименты по поиску правильного баланса между подготовкой до и в ходе работы в школе могут способствовать выработке стратегии подготовки учителей.
- Нехватка учителей отрицательно сказывается на качестве среднего образования и препятствует расширению доступа к нему. Это особенно видно на примере стран, страдающих от распространения СПИДа, где из-за этого теряется большое число учителей.
- Необходимо разработать политику, направленную на привлечение и удержание в школе высококвалифицированных преподавателей, особенно в тех государствах, которые теряют самых опытных учителей, потому что они уезжают в богатые страны. Подобная политика должна учитывать такие факторы, как возможность повышения профессионального уровня, наличие учебного оборудования и размеры классов, а также система отчетности.

5. Чтобы удовлетворить значительные потребности в инвестициях на расширение доступности и улучшение качества среднего образования, нужно изыскивать множественные источники финансирования и возможности повышения эффективности (глава 7).

- Многим развивающимся странам будет очень трудно справиться с тяжелым финансовым бременем расширения доступности среднего образования и улучшения его качества. Им потребуется использовать стратегию разделения расходов и дополнить вмешательство «со стороны предложения» механизмом финансирования «со стороны спроса».
- Предполагается, что правительство внесет значительный вклад в финансирование обязательной стадии среднего образования; тем не менее на последующей ступени семьи учеников и местные общины должны играть более активную роль в финансовой поддержке школы. Важную роль в обеспечении доступности среднего образования может сыграть государственно-частное партнерство.
- Такие механизмы финансирования со стороны спроса, как выделение стипендий, иногда становятся лучшим и единственным способом привлечения к среднему образованию и удержания в школе детей из малообеспеченных семей или представителей этнических либо религиозных меньшинств. Этот подход оказался весьма успешным при предоставлении образования девочкам.
- Для стран, достигших успеха в распространении среднего образования за последние 20 лет, характерно сбалансированное соотношение общественных расходов в расчете на одного учащегося на всех трех уровнях образовательной системы. В среднем на каждого учащегося средней школы тратится примерно в 1,4 раза больше, чем на ученика начальной школы, а на студента высшего учебного заведения — в 3 раза больше, чем на учащегося средней школы. В менее успешных странах эти соотношения составляют, соответственно 2,6 и 9.
- Мобилизация ресурсов частного и общественного сектора в развивающихся странах нуждается в существенной финансовой поддержке со стороны двусторонних и многосторонних партнерств. Многостороннее финансирование просветительской работы, направленной на борьбу с ВИЧ/СПИДом, тоже может принести пользу многим странам, поскольку среднее образование потенциально способно воздействовать на предотвращение СПИДа.

6. Для обеспечения высокого качества услуг в области среднего образования необходимо реформировать традиционные методы государственного участия и стратегии государственного управления (глава 8).

- Чтобы обеспечить получение хороших результатов от среднего образования, необходимо уйти от «фабричного производства» в этой области, когда подростки находятся на своего рода конвейере, перемещающем их от одного учителя к другому, с тем, чтобы те в течение шести часов преподавали им разные дисциплины без всякой взаимосвязи. Главной задачей ру-

ководства школы является создание такой обучающей среды, которая не походила бы на вышеописанную.

- Значительные изменения экономических и политических условий, прежде определявших деятельность правительств, расчистили путь к созданию новых форм взаимодействия между государством, обществом и рынком труда в области среднего образования. Эти изменения не сделали роль государства менее значимой. Напротив, чтобы обеспечить справедливость и равнодоступность среднего образования, государство должно играть главную роль в определении общего направления образования, обязано контролировать и пропагандировать предоставление образовательных услуг.
- Ясные, достижимые цели, а также прозрачность системы поощрений и механизм подотчетности помогают совершенствовать способы предоставления услуг среднего образования. В отличие от прежних функций, которые носили директивный характер, новые чаще ставят цели и определяют ориентиры.

Поддержка и участие Всемирного банка в решении проблем среднего образования

В течение последних 20 лет стратегия Всемирного банка в области образования была направлена не столько на среднее, сколько на начальное и высшее образование. Во всяком случае, приоритетным среднее образование считалось только в странах со средним доходом, и лишь после введения обязательного начального образования. Важный перелом в этой долговременной тенденции произошел в 1995 г., когда стратегический фокус сместился с начального образования на основное, которое часто включает в себя и младшие классы средней школы. В некоторых странах с низким и средним доходом подобные перемены сопровождалась усилиями по достижению «Образования для всех» (ОДВ) как одной из Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ). Это повлекло за собой смену подходов и приоритетов в среднем образовании: его стали рассматривать скорее как продолжение и усовершенствование основного начального образования, чем как подготовительную стадию к высшему образованию для элиты.

Начиная с середины 90-х годов XX в. на быстрый рост финансирования общеобразовательного среднего образования оказывало влияние несколько факторов. Во-первых, повышение спроса на места в средних школах благодаря увеличению выпуска учащихся из начальных школ. Во-вторых, потребность обеспечить разумное и устойчивое финансирование среднего образования повлекла за собой, особенно в странах с низким доходом, создание новых структур и правил, необходимых для того, чтобы справиться с растущей потребностью в среднем образовании. В-третьих, произошла переоценка роли среднего образования в экономическом и социальном развитии общества в контексте, который определяется новыми требованиями рынка труда, возникшими в результате растущей конкуренции и изменений условий труда, диктуемых стремительным развитием технологических процессов. Последним фактором стали усилия, направленные на повышение роли среднего образования в профилактике ВИЧ/СПИДа как в форме образовательных кредитов, так и в рамках Многогранной программы борьбы с ВИЧ/СПИДом (МАП).

Поддержку, которую оказывает Всемирный банк проектам в области среднего образования, можно сгруппировать по шести категориям (World Bank 2004b): а) расширение доступа и удовлетворение спроса на образование, возникшего в результате осуществления ЦРДТ и ОДВ; б) снижение уровня бедности и содействие справедливости; в) обеспечение гендерного равенства в доступе к образованию; г) упор на улучшение качества; д) ремонт зданий и оборудования; е) повышение эффективности и качества управления средним образованием.

Проекты, перечисленные в табл. П10.1 в приложении 10, которым оказывал поддержку Всемирный банк, не дали удовлетворительных результатов в странах с низким доходом. Подобная неудача связана с чрезмерной сложностью этих проектов, не учитывавших практических возможностей их воплощения, и недостатка внимания к социальным требованиям, потребностям рынка труда и росту текущих расходов. Эти недостатки свидетельствуют о необходимости проведения более тщательной аналитической работы в каждой отдельной стране для выработки таких стратегий, которые бы соответствовали местным условиям. Уроки, извлеченные из проектов в области среднего образования 1990-х гг., учат тому, что следует уделять больше внимания реальным возможностям, поэтапности и последовательности реализации (World Bank 2004b).

Направления оказания помощи Всемирным банком

Будущая поддержка Всемирным банком среднего образования должна состоять из взаимосвязанных и взаимодополняющих действий по предоставлению займов, финансовой помощи пилотным программам, по осуществлению аналитической работы, содействию глобальному партнерству и систематической оценке программ и проектов. Продолжая усилия по достижению качественного всеобщего начального и базового образования, Всемирный банк одновременно должен увеличить поддержку расширению доступа к среднему образованию и к его демократизации. Предоставление займов в будущем должно основываться на глубоком анализе ситуации в конкретной стране и систематических консультациях, которые дадут возможность понять, в каком направлении развиваются экономика страны и ее социальные институты.

Подобная работа уже ведется в Африке, где Всемирный банк сотрудничает с африканскими странами и с другими донорами в соответствии с инициативой «Среднее образование в Африке». Это многолетнее исследование, рассчитанное на период с 2002 по 2006 г., задумано как вклад в дебаты о среднем образовании в Африке и разработку устойчивых национальных стратегий по увеличению доступности образования и улучшению его качества. (См. веб-сайт SEIA: www.worldbank.org/afr/seia.)

Ниже приведены некоторые ключевые области анализа и исследования, требующие дальнейшего внимания:

- институциональные связи между институтами рынка труда и средней школой с особым акцентом на момент перехода из школы к трудовой деятельности и проблемы занятости среди молодежи;

- влияние расширения доступа и улучшения качества среднего образования в конкретной стране на повышение производительности труда и внедрение новых технологий;
- природа «узких мест» в среднем образовании и их влияние на доступность и возможность завершения образования в развивающихся странах;
- выработка критериев функционирования систем среднего образования особенно в плане эффективности, результативности, организации и управления;
- запросы и требования молодежи в сфере образования, с упором на необходимость добиваться соответствия уровня среднего образования нуждам молодых людей и стимулировать продолжение и завершение среднего образования.

Структура доклада

Глава 1 доклада открывается историческим очерком развития среднего образования; в ней рассмотрены социокультурные и экономические условия, повлиявшие на его формирование и структуру, а также освещены парадоксы политики в области среднего образования. В главе 2 рассмотрены прямые выгоды и внешние условия среднего образования; в главе 3 описан весь спектр проблем, встающих перед развивающимися странами, которые ищут пути улучшения качества среднего образования и повышения его релевантности. В главе 4 предложены способы определения основных социально-экономических факторов, влияющих на то, как конкретная страна решает эти задачи. Глава 5 посвящена тому, как двойной вызов среднему образованию, заключающийся в расширении равноправного доступа и улучшении качества образования для обеспечения его соответствия требованиям, приводит к новым подходам к отбору, организации и последовательности изложения учебного материала, а также к изменению роли контроля и оценки. В главе 6 проблема рассматривается с точки зрения учительской профессии, включая вопросы, относящиеся к обучению и профессиональному росту преподавательского состава, найму учителей и условиям их работы. Здесь же обсуждены возможные риски и перспективы использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в средней школе. В главе 7 изучены варианты увеличения и обеспечения устойчивости финансирования среднего образования, причем особое внимание обращено на те особенности, которые отличают его субсидирование от субсидирования начального и высшего образования. Глава 8 рассматривает вопросы управления, анализируя, каким образом нужно перестроить отношения между центром (национальным и региональным правительством) и местными властями (органами местного самоуправления и школами), чтобы ответить на двойной вызов, и исследует основные характеристики эффективной работы хороших средних школ. В эпилоге доклада утверждается, что задача расширения доступа и улучшения качества среднего образования требует радикальных изменений в политике и институциональной практике среднего образования, так как, если просто делать то же самое, но в большем объеме, получить нужный эффект в решении этой двойной задачи не удастся. В приложениях представлены дополнительные данные по среднему образованию, некоторые темы раскрыты более подробно и рассмотрено участие Всемирного банка в поддержке образовательных проектов.

Список сокращений и примечания к статистическим данным

ВВП	Валовой национальный продукт
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВКО	Валовой коэффициент охвата
ВМ	Внутришкольный менеджмент
ДОО	Департамент оценки операций (Всемирный банк)
ЗОО	Закон об обязательном образовании (Китай)
ИГР	Индекс гендерного равенства
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИОР	Интерактивное обучение по радио
ИС	Институт статистики (ЮНЕСКО)
ИУФ-ОДВ	Инициатива ускоренного финансирования по программе «Образование для всех»
ИСУО	Информационные системы управления образованием
КУШ	Комитет по управлению школой
МБП	Международное бюро просвещения
МИПО	Международный институт планирования образования
НИС	Национальный исследовательский совет (США)
НОПО	Национальная оценка прогресса в образовании
НПО	Неправительственная организация
ОДВ	Образование для всех
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИЗЭ	Полностью инвестиционно-зависимые экономики
ПТО	Профессионально-техническое образование
СУШ	Совет управления школой
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
УПСШ	Уравняющая политика для средней школы
ЦРДТ	Цели ООН в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ЧИЗЭ	Частично инвестиционно-зависимая экономика
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
EdStats	Статистика образования
IAEP	International Assessment of Educational Progress (Международная оценка прогресса в образовании)

IALS	International Assessment of Literacy Study (Международное исследование грамотности взрослых)
LEP	Local Education Partnership (Партнерство на местном уровне в области образования)
PISA	Programme for International Student Assessment (Международная оценка образовательных достижений учащихся)
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study (Международное исследование по оценке качества математического и естественнонаучного образования)

В книге использованы определения образования, принятые ОЭСР. Основное образование включает шестилетнее начальное образование и трех-четырёхлетний нижний уровень среднего образования (младшие классы средней школы). Среднее образование обычно делится на два уровня: нижний (младшие классы средней школы, обычно три-четыре года) и верхний (старшие классы средней школы, два-четыре года).

Более подробно альтернативные структурные модели среднего образования рассмотрены в главе 2.

Все суммы в долларах приведены по текущему курсу, если не указано иное.

Миллиард (млрд) = тысяча миллионов (млн).

1

Среднее образование: как превратить слабое звено в краеугольный камень

Различия в системах среднего образования зависят скорее от исторической традиции, особенно от наследия колониализма, чем от уровня развития или распространения образования как такового... На содержание учебных программ значительно больше воздействуют исторические процессы и положение страны в мировой истории, чем экономическое развитие, политические силы или степень распространения образования на национальном уровне.

Д. Каменс, Дж. Мейер, А. Бенавот (Kamens, Meyer, Benavot 1996, 138)

Для любой страны одной из основных задач является воспитание из молодых людей активных граждан, способных найти работу в мире, где требования на рынке труда постоянно меняются, научить их справляться с обстоятельствами и правильно на них реагировать. Государства должны решать эту задачу теми средствами, которые соответствуют их возможностям и долгосрочным целям развития. В таком контексте среднее образование приобретает особое значение. В данной главе описан исторический путь среднего образования, рассмотрено, каким образом социокультурные и экономические реалии воздействовали на его формирование и структуру, а также освещаются парадоксы образовательной политики.

История развития

История среднего образования имеет огромное значение для аналитической работы, проведенной в данном докладе. Именно из-за разницы в историческом развитии возникло такое разнообразие учебных программ средней школы в странах всего мира (Kamens, Meyer, Benavot 1996). До настоящего времени исторические процессы продолжают формировать модели, структуры и содержание среднего образования.

Так сложилось исторически, что в развитых странах среднее образование играло вспомогательную роль при высшем образовании. Подобные взаимоотношения влияли на определение политики, выбор провайдеров и содержания обучения, наем преподавателей и их обучение, оценку, аккредитацию и сертификацию учебных заведений. В развивающихся странах среднее образование оказалось забытым участком образовательной сферы. Во многих странах под влиянием мощных элит развитию высшего образования уделялось большое внимание и осу-

ществуялось финансирование. Точно так же начиная с 70-х годов XX в., благодаря заинтересованности международного сообщества в распространении начального образования, правительства развивающихся стран стали направлять значительные средства на развитие начальных стадий обучения. Тем временем, несмотря на то что средняя школа играла связующую роль между начальным и высшим образованием, она как бы ускользала от внимания (Bloom 2003).

Рискуя быть обвиненными в упрощении, хотим сказать, что в развитых странах и в некоторых самых старых колониях государственные системы образования строились, начиная с потолка. То есть примерно в XII в. стали появляться первые университеты, затем, в XV–XVI вв. возникли средние учебные заведения, и уже около середины XIX в. были созданы начальные школы. Исторически среднее образование служило потребностям университетов, и его задачей было подготовить учащихся к высшему образованию. Вследствие этого обучение в средней школе строилось вокруг изучения латыни, поскольку латынь была языком, на котором читались лекции в университетах. Отсюда происходят старинные названия средней школы: *grammar school* («грамматическая школа»), *Gymnasium* («гимназия», название, которое до сих пор употребляется в Германии, Австрии и некоторых странах Центральной и Восточной Европы) и *escuela de latinidad* («латинская школа»). Постепенно средняя школа стала приобретать самостоятельное значение, став основным средством подготовки административных кадров для новых государств-наций. Новая средняя школа начала формироваться во время Французской революции, а в международном масштабе — в процессе буржуазных революций первой половины XIX века. (В Великобритании этот процесс был несколько иным, но и там возникновение школ было связано с нарождающейся промышленной буржуазией.) В конце XIX в. уже можно было говорить о современной средней школе, которая отчасти давала законченное образование, но при этом развивалась по нескольким направлениям: академическому, профессиональному и общему.

В XX в. политика в области образования в США и Советском Союзе привела к созданию моделей массового среднего образования с открытым доступом и со всеобщим охватом. После 1945 г. по всей Европе, началось распространение того, что впоследствии стало называться общеобразовательной (*comprehensive*) средней школой. В такой школе все учащиеся получали среднее образование в одном месте на основе единого учебного плана и могли дополнить его еще несколькими предметами по выбору. Такое обучение совсем не походило на учебные заведения, где учащихся разделяли и группировали либо по способностям, либо по их собственному выбору в момент поступления. Одновременно с этим в Восточной Европе начало быстро развиваться профессиональное обучение на базе средней школы.

В 60–70-х годах среднее образование было связано уже больше с начальным, а не с высшим образованием. Расширение рамок обязательного образования полностью изменило концепцию и продолжительность основного образования, что в конце концов привело к включению в него нижнего уровня среднего образования¹. Повышение качества среднего образования теперь стало главной целью и мерилом успеха образовательных реформ. Многие страны тоже восприняли расширение понятия основного образования как цель, для осуществле-

ния которой нужно было включить в него обучение тем предметам, которые когда-то считались элитарными и доступными для немногих.

Распространение среднего образования в США

В начале XX в. развитие экономики повысило спрос на научные и инженерные кадры, резко увеличило потребность в чиновниках и государственных служащих и особенно сильно — в квалифицированных и хорошо обученных рабочих. В 90-х годах в США распространение получила мысль, что образование способно повысить производительность труда клерков, рабочих и даже фермеров (Goldin 2001). Благодаря тому что выше стал цениться человеческий капитал, в образовательной политике наметился сдвиг.

Голдин (Goldin 2001) считает, что быстрое распространение среднего образования в Соединенных Штатах, на 40–50 лет (т. е., на целых два поколения) опередившее Европу, объясняется решительным отказом от европейской традиции. В США действовали по образцу, имевшему целый ряд достоинств: государственное финансирование; открытая и нетребовательная система отбора (неселективная, без ранней специализации и академической сегрегации); обучение, сочетающее теорию с практикой; множество небольших, финансово независимых школьных округов; общественный контроль над школами и школьными фондами.

Некоторые критики утверждают, что подобные достоинства не столько способствуют, сколько сдерживают развитие образования, что в дальнейшем послужило поводом для дискуссии. Государственное финансирование сочли недостаточным, и были введены ваучеры на оплату за обучение, а также государственная поддержка частных инвесторов. Сначала считалось, что открытая и нетребовательная система отбора, при которой не происходило отслеживания способностей в раннем возрасте, предоставляет всем равные права, но теперь многие полагают, что эта система не выработала необходимых стандартов и критериев оценки. Несмотря на то что общее и академическое образование для всех способствует развитию умения приспосабливаться к ситуации, предполагается, что на практике оно привело к отставанию многих учащихся и в 80-х годах только обострило растущее неравенство. И наконец, децентрализованная система небольших финансово независимых округов, которая стремилась привлечь как можно больше жителей, в свое время содействовала инвестированию в образование, но теперь она привела к серьезным проблемам и неравному финансированию.

Европейский путь распространения среднего образования

В отличие от Соединенных Штатов в Европе прошло почти столетие с того момента, когда начальное образование стало общедоступным, бесплатным и обязательным, а затем среднее образование сделалось доступным для каждого. В 1945 г. в таких странах, как Франция, Ирландия и Испания, только сравнительно небольшой процент учащихся в соответствующих возрастных группах получал среднее образование. В Великобритании и Швеции такой процент был выше, но все равно он не достигал пятидесяти. Среднее образование считалось

элитным и предполагалось, что оно должно быть только высокого качества. Проблема занятости для выпускников средней школы вообще не рассматривалась, поскольку считалось, что их готовят к поступлению в университет, а затем к карьере высокопоставленных чиновников.

Сразу после Второй мировой войны в европейских странах начали понимать, что в развитии человеческого капитала они отстают от Соединенных Штатов. Лидирующая роль США на мировой арене оказала большое влияние на распространение их образовательной политики. Такие отборочные экзамены, как знаменитые «11+» (eleven plus), подверглись серьезной критике. Общественное доверие к подобной системе было подорвано. Потребности рынка труда в сочетании с устойчивыми требованиями демократизации заставили осознать, что из-за ограниченного и элитарного доступа к среднему образованию теряются таланты, чего не может позволить себе ни одна страна. В результате сначала в Скандинавских странах, затем во Франции и в Великобритании, а потом в Италии, Португалии и Испании были проведены радикальные реформы среднего образования.

В 80-х годах критика общеобразовательной модели привела к политической переоценке общеобразовательной школы в США и Европе. Стали говорить, что реформы преследовали идеологические цели и привели к чрезмерному вмешательству государства в дела образования; что нетребовательная система отбора в общеобразовательной школе ведет к повальному снижению академических стандартов, к утрате контроля элиты над университетами и разрушению глубоко укоренившейся исключительности академических кругов. Прогрессивная общественность критиковала общеобразовательную школу за внутренний отбор, происходивший путем внедрения избирательной системы, что приводило к неравенству в обществе. В некоторых европейских странах положение элитных частных школ в качестве альтернативы общеобразовательным только укрепилось, особенно после того, как они получили доступ к общественным фондам. Более того, появился риск, что ожидания, которые создает средняя школа у молодых людей по поводу перспектив дальнейшего обучения и нахождения работы, могут не оправдаться. Те, кто высказывал подобные опасения, получили в свои руки веский аргумент, когда в конце 80-х годов в большинстве европейских стран безработица среди молодежи значительно выросла. Некоторые обвиняли среднюю школу в том, что из-за нее высшее образование стало чрезмерно специализированным и сегментированным, а также в том, что она ограничивает доступ к некоторым курсам обучения.

Распространение среднего образования в странах Азии

Начиная с 1945 г., в странах Восточной Азии начальному и среднему образованию уделялось большое внимание, на него расходовались значительные государственные средства. Мандл (Mundle 1998) пишет о том, какие шаги предприняли развитые страны, например Япония, Корея и Тайвань (Китай), чтобы расширить доступ к среднему образованию и улучшить его качество. Один путь предусматривал введение в старших классах средней школы профессионального обучения до той поры, пока доход на душу населения в стране не достигнет 8 тыс. долларов (по обменному курсу 1992 г.), а затем предполагался переход к более общим дисциплинам. Но в некоторых странах Восточной

Азии, несмотря на низкие доходы, профессиональное обучение никогда не охватывало даже 50% учащихся (Gill, Fluitman, and Dar 2000). Страны, которые раньше всех занялись распространением среднего образования путем целевого государственного инвестирования, пожинают теперь богатые плоды (McMahon 1998). Для энергично развивающихся азиатских экономик во главе с Японией человеческий капитал сыграл решающую роль. Быстрое накопление человеческого капитала привело к сокращению неравенства в доходах, поскольку сравнительное изобилие образованных рабочих позволило избавиться от чрезмерно высокой оплаты труда, требующего постоянного повышения квалификации (World Bank 1993: 349). В таких странах основное образование дает общие знания и навыки, а послесреднее образование ориентировано на профессиональное обучение.

Но, несмотря на огромные достижения, общественность Восточной Азии, точно так же как в Европе и США, за последнее время обеспокоена состоянием среднего образования. В Корее и Японии, например, высказываются претензии к качеству школьного образования, говорят о том, что школа не вырабатывает творческий подход, предприимчивость, а также умение быстро и гибко реагировать — качества, совершенно необходимые на современном производстве (Cave 2001). Одной из причин реформы образования в странах Восточной Азии стала озабоченность по поводу того, что при поступлении в высшие учебные заведения требуется механическое запоминание большого объема материала. За последние годы десять провинций Китая пересмотрели условия сдачи экзаменов для поступления в колледж.

Определения и организационные структуры среднего образования

Общепринятыми терминами, обозначающими основные (неуниверситетские) стадии образования, являются начальное образование, общее среднее и верхний уровень среднего образования. Начальное образование начинается в возрасте между 5 и 7 годами и является обязательным. В младшие классы средней школы поступают между 10 и 14 годами, и они являются частью обязательного образования в большинстве стран. Старшие классы средней школы охватывают возраст между 14 и 16 годами и, как правило, выходят за рамки обязательного образования². Более широкое определение среднего образования включает общеобразовательную школу нижнего и верхнего уровня и профессиональное обучение, которое начинается на завершающем этапе среднего образования и дает возможность получить специальность. В некоторых странах первую ступень, или младшие классы средней школы, считают частью базового и обязательного образования; их относят к одной группе с начальным. Кое-где различие между общеобразовательной средней школой и профессиональным училищем стирается, но во многих развивающихся странах разница между ними является глубоко укоренившейся.

В свою очередь младшие классы средней школы можно разделить на общеобразовательную ступень и селективную, когда учащихся распределяют по специализированным направлениям в соответствии с их способностями и склон-

ностями. Полное среднее образование в большинстве стран не является обязательным и формируется как двойственная система, где общеобразовательная программа сосуществует со специализированными курсами (см. табл. 1.1).

Таблица 1.1. Организационные модели среднего образования

<i>Уровень</i>	<i>Примеры</i>
Неоконченное среднее	
1. Базовое образование, причем разграничение между начальной школой и младшими классами средней школы отсутствует.	Ангола, Ботсвана, Буркина-Фасо, Камбоджа, Чили, Китай, Коморские Острова, Кипр, Дания, Эквадор, Финляндия, Гана, Гренада, Индия, Индонезия, Казахстан, Республика Корея, Молдова, Непал, Южная Африка, Швеция, Украина, Республика Йемен
2. Отдельно существует начальная школа и нижняя ступень среднего образования. Учащиеся младших классов средней школы не разделены по специализированным курсам.	Канада, Колумбия, Англия, Франция, Греция, Италия, Португалия, Шотландия, Испания, Турция, США, Уэльс
3. Двухуровневая система, при которой за начальной школой следует среднее образование, внутри которого нет разграничения между младшими и старшими классами. Среднее образование не дает никакой специализации.	Бразилия
4. Отдельно существует начальная школа и младшие классы общеобразовательной средней школы, причем некоторую часть учащихся младших классов отбирают для специализированных курсов.	Австрия, Бельгия, Болгария, Хорватия, Германия, Ирландия, Люксембург, Голландия, Перу, Польша
Верхняя ступень среднего образования	
5. Старшие классы средней школы и специализация в одном и том же учебном заведении	Канада, Чили, Англия, Ирландия, Новая Зеландия, Испания, Швеция, США
6. Общеобразовательная средняя школа и специализированные учебные заведения существуют раздельно.	Австралия, Болгария, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Индия, Италия, Япония, Республика Корея, Голландия, Польша, Сингапур, Швейцария, Республика Йемен

Что же касается продолжительности каждого этапа, то здесь просматриваются три модели:

- двухуровневая — начальное образование, состоящее из 4, 5 или 6 классов, и среднее образование, состоящее из 9, 7 или 6 классов;
- двухуровневая — длинный первый цикл, состоящий из 8, 9 или 10 классов, и короткий второй цикл, состоящий из 2, 3 или 4 классов;
- три отдельных цикла: 5 + 4 + 3 класса или 6 + 3 + 3 класса.

Особенности среднего образования

В сравнении с начальным и высшим образованием у среднего образования есть такие черты и особенности, которые требуют отдельного подхода в образовательной политике. В нижеприведенном списке перечислены главные отличия среднего образования от начального. (Разницу между средним и высшим образованием можно определить путем обобщения.) Некоторые характеристики выделены специально, чтобы подчеркнуть их роль, а некоторые, самые очевидные, упомянуты только для полноты картины.

Среднее образование отличается от начального рядом особенностей.

- Оно должно предоставлять учащимся широкое разнообразие учебных предметов, принимая во внимание, что: а) с большой степенью вероятности учащиеся после окончания школы пойдут работать; б) необходимо поддерживать интерес учащихся к учебе, так как у подростков, как правило, существует довольно много посторонних интересов, и к тому же они чаще, чем дети и молодежь постарше, настроены на протест и недовольство.
- Учебные курсы средней школы должны быстро реагировать на меняющиеся требования времени.
- Для среднего образования характерно снижение числа больших школ при повышении неоднородности учащихся.
- Оно требует более профессионального менеджмента и большей свободы действия в управлении. Руководители и преподаватели средних школ более образованны, чем преподаватели начальной школы, благодаря высоким требованиям, а также конкуренции и отбору.
- У средней школы нет такой зависимости от местной общественности, так как учащиеся и родители территориально живут более разбросанно и не составляют «общность».
- Перед ней не стоит политическая задача добиться общедоступности, особенно на завершающих этапах. Большинство законов, оговаривающих обязательность и бесплатность образования, не относится к старшим классам средней школы.
- Средняя школа создает (или не создает) дополнительные стимулы для учащихся начальной школы добиваться успехов в учебе и продолжать обучение даже тогда, когда средняя школа не предъявляет начальной требования в области качества обучения.
- Рынок труда играет роль фильтра и производит отбор. Польза, которую приносит среднее образование, во многом зависит от личности учащегося, однако отбор, производимый рынком труда, приносит пользу обществу.

- Возможно, отдача от средней школы выше для учащегося, чем для общества, независимо от того, больше или меньше отдача для общества или для учащегося по сравнению с начальной школой.
- Если сравнить отдачу от среднего образования для общества, то национальная и региональная экономика получает от него больше, чем местное общество и экономика, поскольку выпускники средней школы более мобильны, чем те, кто получил только начальное образование.
- Цена возможности для учащегося средней школы выше, т. е., они теряют больше, если родители вынуждают их работать по дому или помогать в семейном бизнесе, вместо того чтобы дать им возможность искать работу по найму, или если девочка-школьница становится матерью.
- Учащиеся средней школы взрослее и более активны в политическом отношении; как правило, они понимают, что у них есть общие интересы со студентами высших учебных заведений. По мере развития общества, как показывает опыт развитых стран начиная с 50-х годов, ученики средней школы формируют свою культуру, отдаляющую их от родителей и от господствующей культуры, которая приводит их в уличные группировки, дает возможность выразить недовольство по отношению к учебе, т. е., проявлять черты, способствующие разрушению связей с обществом, а значит, подрывающие возможность получить финансовую поддержку со стороны общества.
- Родители менее способны судить о качестве средних школ, делать выбор между ними или обсуждать школьные проблемы; в результате это приводит к тому, что «выбор» или «голос» родителей перестает быть механизмом оценки. Разница между образовательным уровнем родителей и учителей, учеников или руководителя средней школы значительно больше, чем в начальной школе, что снижает для родителей «право голоса». Что касается «права выбора», то в большинстве стран средних школ значительно меньше, чем начальных, поэтому они занимают монопольные позиции в своем регионе.
- Средняя школа предоставляет возможность для самоидентификации учащихся и воспитывает преданность школе. Ученики средней школы больше заинтересованы в качестве обучения, поэтому ценят отличительные черты своей школы и коллективную идентификацию («гордость за школу»). Общность, которую создает школа, не определяется внешними географическими характеристиками.

Все характеристики, перечисленные выше, требуют тщательного рассмотрения для определения политики в области среднего образования. Например, международные организации отстаивают интересы начальной школы, студенты и состоятельные родители — интересы университетов, а среднее образование в большинстве стран вообще не имеет защитников. Правда, политическая активность учащихся средних школ способна обеспечить защиту его интересов. Однако вызывает сомнение то, что ученики будут протестовать против щедрого выделения средств на университеты, поскольку во время политических конфликтов ими часто руководят студенты университетов. Учащиеся средних школ чаще солидарны со студентами, когда речь идет о выделении средств на образование, а не выступают за перераспределение выделяемых средств.

Продолжительность обучения

В разных странах длительность обучения, т. е., средняя продолжительность времени, необходимого для того, чтобы перейти из младших классов средней школы в старшие или от одного образовательного уровня к следующему, бывает разной. Она зависит от политики в области образования, от условий на рынке труда, от качества образовательной подготовки и его соответствия требованиям времени, от гибкости, проявляемой в процессе обучения, что особенно важно в старших классах средней школы. При отсутствии такой гибкости (имеется в виду, что учащиеся старших классов не имеют возможности сочетать общее и профессиональное образование в процессе обучения) ученикам приходится тратить больше времени на получение среднего образования, так как они должны освоить и профессиональные, и общеобразовательные предметы и навыки. Поскольку потребность в среднем образовании растет, то необходимо разработать такую методику, которая учитывала бы интересы, потребности и возможности учащихся, а также содержание обучения, чутко реагирующее на запросы рынка труда. С точки зрения перспективы программа среднего образования

Таблица 1.2. Модель организации обучающего процесса, начиная с детского сада до 12-го класса средней школы (К-12*)

	1-5 (или 6)	6 (или 7)-9	9 (или 10)-12
	← Младшие классы средней школы →		← Старшие классы →
K-3**	← Основное образование →		
Автономные классы с одним учителем	Автономные классы с одним учителем, преподающим основные предметы учебного плана, плюс преподаватели-специалисты, ведущие отдельные предметы, являющиеся частью основного курса, или факультативы	Переход к увеличению блоков учебного времени для отдельных предметов основного курса, которые преподает либо один учитель, либо группа преподавателей, с привлечением междисциплинарных предметов, где это необходимо. Преподаватели-специалисты ведут другие предметы основного курса или факультативы и лабораторные (исследовательские) работы	Организация учебного процесса по подразделениям, где учащимся предоставляется возможность выбрать часть предметов, а группы преподавателей обеспечивают междисциплинарное содержание; специалисты преподают основные предметы или предметы по выбору учащихся либо ведут специализированные курсы; учащиеся контролируют и определяют их способности
	← Весь процесс обучения →		

Источник. Отчет Департамента по образованию штата Калифорния.

* Корректирующий коэффициент по предметности, учитывающий организацию предметной подготовки в 10–11 классах.

** Корректирующий коэффициент, учитывающий реализацию программы компенсирующего обучения на 1 ступени.

Таблица 1.3. Продолжительность цикла среднего образования по регионам, лет

<i>Регион</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>Mode</i>
Африка	4	8	7
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	4	8	6
Восточная Европа и Центральная Азия	5	9	7
Латинская Америка и Карибский бассейн	4	7	5
Ближний Восток и Северная Африка	6	8	6
Южная Азия	5	8	5
Европейский союз и США	5	8	6

Источник. Benavot (2004).

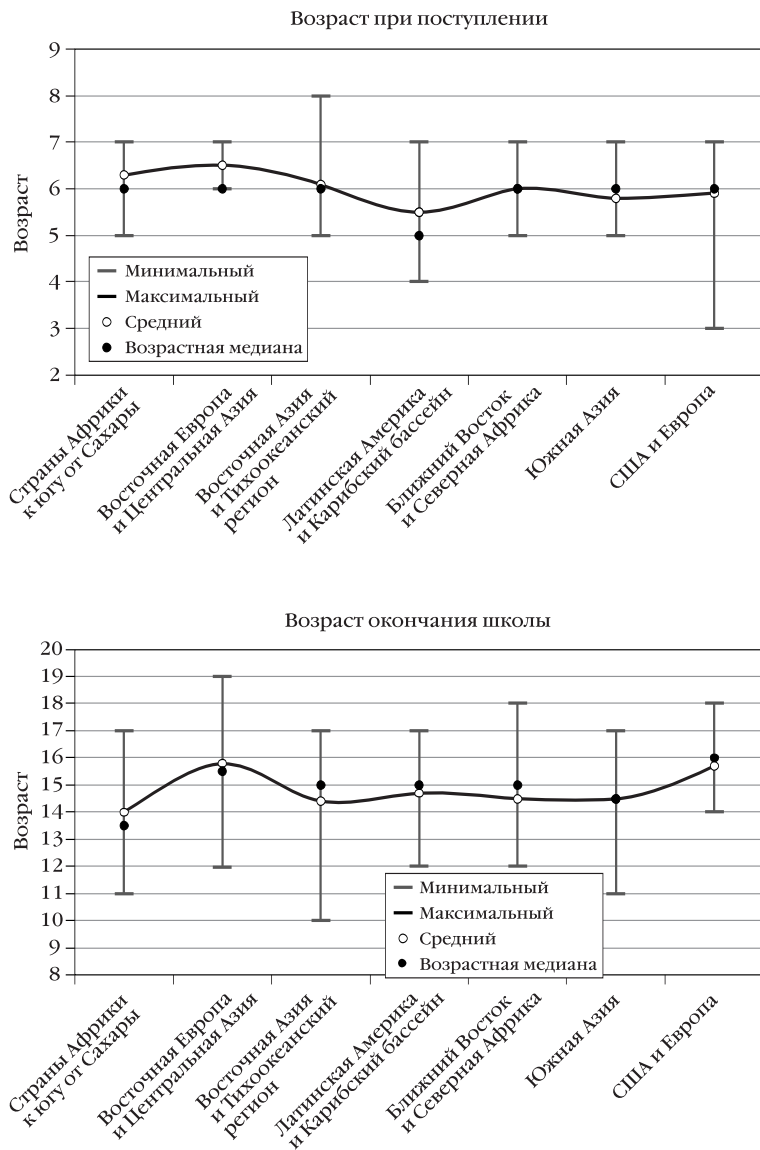
должна составлять единое целое со всей системой обучения на протяжении всей жизни³.

В развитых странах основная часть детей школьного возраста посещает школу по меньшей мере в течение 12 лет (см. табл. 1.2). Обязательная продолжительность обучения, во время которой необходимо овладеть определенным минимальным объемом знаний и навыков, более не ограничивает учащихся в их участии в образовательном процессе. В развитых странах обязательный период обучения по-прежнему является важной вехой социального контракта, в котором определены ожидания в отношении роли государства в обеспечении и финансировании образования, а также обязательства семей по отношению к пребыванию детей в школе.

Исследование Бенаво (Benavot 2004), проведенное в 185 странах, показывает, что средняя продолжительность среднего образования в мире составляет 6,09 года и весьма существенно варьирует как внутри, так и между регионами (от 4 до 9 лет) (см. табл. 1.3). Однако эти данные требуют осторожной оценки, поскольку во многих странах младшие классы средней школы составляют часть базового образования, которое может продолжаться до 9 лет.

Возраст поступления в школу и завершения обязательного школьного образования тоже различен в разных районах (см. рис. 1.1). Самый младший возраст — в Голландии, где дети идут в школу в 3 года, а самый старший — в Монголии, где в школу можно не поступать до 8 лет. Средний возраст начала базового образования в мире — 5–6 лет. Типичная продолжительность начального образования — от 5 до 8 лет, а среднего образования — от 4 до 9 лет. Следовательно, предполагается, что дети в возрасте от 11 до 19 лет должны посещать среднюю школу.

Разница в структуре образования в сочетании с различием во времени поступления в школу и длительности периода обязательного образования влияет на возраст окончания школы. Например, в Африке, где дети идут в школу позднее всех в мире, а средняя продолжительность пребывания в ней самая короткая, предполагается, что ученик посещает школу в среднем до 13 лет. В США и Европе дети остаются в школе до 16 лет. Различия в требованиях к возрасту учащихся между странами еще больше. В Мьянме дети могут перестать ходить в школу уже в 10 лет, а в Польше и Российской Федерации считается, что учащиеся должны находиться в системе образования до 19 лет. Подобные различия приводят к огромному неравенству в результатах образования во всем мире.

Рисунок 1.1. Возраст поступления в школу и окончания обязательного образования в разных регионах, 2000 г.

Источник. Авторская компиляция.

Переход от школы к работе

Одной из главных целей политики в области среднего образования является обеспечение соответствия содержания обучения потребностям рынка труда, чтобы облегчить учащимся переход от школы к трудовой деятельности. Следовательно, главным вопросом для преподавателей и тех, кто принимает решения, является то, до какой степени знания и навыки, приобретаемые в средней школе, должны соответствовать потребностям рынка труда. Ответ на этот вопрос зависит от разных подходов к организации и структуре среднего образования, особенно старших классов.

Рынки труда все больше привлекают ценность сертифицированной квалификации для успешного вступления в трудовую жизнь. В этой области между странами есть весьма существенные различия. В странах, где рынок труда организован по профессиональному принципу и где совокупность параметров места работы и квалификации определяется соответствующими квалификационными требованиями, среднее образование предлагает возможность получить профессиональное образование, дающее общепризнанную и востребованную профессиональную квалификацию (OECD 1998). Классификация рабочих мест становится важной для определения потребности в квалифицированной рабочей силе и напрямую влияет на содержание обучения и на правила сертификации и выдачи дипломов. Для тех, кто определяет политику в области образования, вклад производства в формирование учебного плана и квалификационной системы имеет большое значение; они также заинтересованы в том, чтобы производство предоставляло учащимся возможность получить трудовой опыт из первых рук. Кроме того, весьма важно активное участие в образовательном процессе профсоюзов и организаций, объединяющих работодателей. Примером такого подхода являются Австрия и Германия.

В странах с относительно открытыми рынками труда профессиональные требования часто формируются на уровне предприятия и носят не столь четко оговоренный характер. Там высоко ценятся более общие профессиональные качества (OECD 1998). Поэтому те, кто определяет политику в области образования, предпочитают разрабатывать для средней школы общеобразовательные программы, менее профессионально ориентированные, вырабатывающие такие важные качества, как адаптивность, умение общаться и оперативно решать задачи. Профессиональное образование на уровне старших классов средней школы развито довольно слабо, что демонстрирует размывание границ между общеобразовательной школой и профессиональным училищем (см. вставку 1.1). Профессиональные навыки, как правило, формируются на рабочем месте в процессе карьерного роста. Подобный подход характерен для таких стран, как Австралия, Бразилия, Канада и США.

Некоторые страны, где рынок труда не так тесно связан с профессиональным принципом (например, Скандинавские страны), сочетают два вышеупомянутых подхода. Там существуют образовательные системы, предоставляющие некоторые возможности профессиональной ориентации.

Многие европейские страны, где в младших классах средней школы существует специализация, набирают учащихся в общеобразовательные или поливалентные школы, в которых есть несколько направлений в одном и том же учебном заведении, и дают возможность учащимся менять эти направления. С прак-

тической точки зрения подобная структура смягчает жесткую дифференциацию и позволяет позднее ввести дифференциацию учебного процесса. В Европе существует еще одна тенденция: поскольку выбор специализации для учащихся происходит позднее, то и отслеживание индивидуальных способностей происходит на более позднем этапе. Это позволяет родителям и ученикам получить более полную информацию о том, что им предлагают и какие последствия возможны в результате ранней специализации.

Вставка 1.1. Меняющийся статус среднего профессионального образования и реакция на него в разных странах

За последние двадцать лет проводилось много экспериментов с целью разработки более гибких моделей для старших классов средней школы, чтобы упрочить репутацию этого уровня образования и соответствовать потребностям учащихся, число которых быстро растет и становится все разнообразнее по составу. Кроме того, этого требуют изменения на рабочих местах. Главной задачей является создание системы, позволяющей учащимся после окончания общеобразовательной школы получить квалификацию, востребованную на рынке труда и дающую возможность молодежи, получившей профессиональное образование, поступить в высшее учебное заведение. Попытки комбинировать общеобразовательную школу с профессиональным обучением терпели неудачу из-за отсутствия в школах необходимого оборудования и средств, что ограничивало выбор модулей и дисциплин и снижало ценность полученных дипломов и свидетельств. Часто оказывалось, что школа не способна удовлетворить запросы работодателей, а также требования высших учебных заведений.

В результате исследований, проведенных в Австралии, Канаде и США (OECD 1994b), было определено четыре общих элемента, свойственных этой тенденции.

1. Снижение числа профессиональных образовательных программ за счет расширения объема профессиональных навыков и знаний.
2. Создание связи между общеобразовательным и профессиональным образованием.
3. Развитие комбинированного обучения на базе школы и производства.
4. Наведение мостов между средним профессиональным образованием/обучением и высшим образованием.

Упомянутое исследование определило две главные дилеммы, которые приходится решать в процессе реформирования среднего профессионального образования.

1. Если увеличить долю общеобразовательных предметов в старших классах средней школы, это повысит ценность подобных программ для подготовки в высшие учебные заведения, но при этом сделает их более селективными, из-за чего неуспевающие ученики станут избегать их. Вместе с тем, если подстраивать программы профессионального обучения под неуспевающих учеников, они перестанут интересовать успешных студентов, и тогда профессиональное образование на уровне старших классов вообще утратит свою привлекательность.
2. Если расширить содержание программ профессионального обучения в старших классах средней школы, чтобы охватить значительное число род-

Вставка 1.1. *(продолжение)*

ственных профессий, они потеряют привлекательность для работодателей, которым нужны работники с профессиональными навыками. Кроме того, такие программы трудно воплотить в жизнь из-за отсутствия необходимого оборудования, помещений и квалифицированных преподавателей.

Исследования дают возможность руководителям, принимающим решения, предложить ряд рекомендаций.

1. Нельзя делать программу профессионального образования остаточной и тупиковой, связывая ее с неквалифицированной работой и рассчитывая на самых плохо успевающих учеников.
2. Необходимо навести мосты между средним профессиональным и высшим образованием, чтобы обеспечить учащимся возможность продолжать образование.
3. Профессиональные обучающие программы нужно организовать так, чтобы они стали подстраховывающим вариантом для не самых успешных молодых людей, а не просто обычной профессиональной подготовкой. Подобные программы должны готовить учащихся к основному профессиональному образованию и обучению.

Источник. OECD (1994).

Парадоксы политики в области среднего образования

Вокруг среднего образования существует некий политический вакуум. Во многих странах значительно легче удастся достичь политического консенсуса и воплотить программы, связанные с начальным и высшим образованием, чем со средним. Выбор политических решений происходит значительно труднее из-за свойственной среднему образованию двойственности, поскольку оно одновременно является:

- окончательным и подготовительным;
- обязательным и послеобязательным;
- единообразным и многообразным;
- способствующим продвижению в обществе и уравнивающим;
- удовлетворяющим личные потребности и интересы, а также потребности общества и рынка труда;
- объединяющим учащихся независимо от их положения и недостатков и разделяющим их в соответствии с академическими успехами внутри одного и того же учебного заведения;
- предлагающим всем учащимся общий учебный план, но некоторым — право пройти специализированные курсы.

Среднее образование демонстрирует двуличие. Например, целью средней школы является объединение молодежи, чтобы интегрировать ее в общество

и добиться социального равенства. В то же время средняя школа стремится определить и выявить способности, иногда в очень раннем возрасте, что становится серьезным источником неравенства, надолго предопределяющего шансы молодого человека в будущем.

Среднее образование является отражением всех главных противоречий и дилемм политики в области образования, поэтому связанные с ним проблемы имеют сильный политический подтекст. Поскольку такие проблемы вызывают беспокойство у родителей, это часто приводит к случаям подкупа и обмана, особенно когда речь идет о серьезных экзаменах и других отсеивающих механизмах. Парадокс, но, несмотря на то что среднее образование занимает центральное место на современной политической арене и спрос на него постоянно растет во всем мире, у него совсем мало спонсоров и защитников, особенно по сравнению с активным национальным и международным лобби, поддерживающим начальное и высшее образование.

Заключение

Несмотря на значительное совпадение целей среднего образования, в разных странах его структура и правила заметно различаются. Отличается не только терминология, описывающая каждый его этап, но также структура и продолжительность обязательного цикла образования.

Однако в любой стране среднее образование хорошего качества является совершенно необходимым для общенационального и индивидуального развития. В наше время, когда базовое образование становится все более универсальным, среднее образование принимает на себя особую миссию и сочетает свойства окончательного и подготовительного, обязательного и послеобязательного, единообразного и многообразного, общеобразовательного и профессионального. Из-за этой двойственности и комплексности обеспечить его организацию становится весьма трудной задачей. В контексте растущего спроса на среднее образование разработчикам политики необходимо со всей ответственностью подойти к решению проблем, связанных с неизбежной двойственностью среднего образования, и сформулировать такую политику, которая предоставляла бы учащимся возможность и альтернативные пути для раскрытия своего потенциала.

Среднее образование играет роль моста между начальным (или базовым) образованием, рынком труда и высшим образованием. По такому мосту может быть проложено множество дорог и дорожек, дающих шанс каждому, но он способен стать и препятствием, давая возможность лишь немногим протиснуться через узкую щель между начальным и высшим образованием и оказывая сильное влияние на состав участников и качество как начального, так и высшего образования. Формируя политику в области образования, люди, принимающие решения, должны сделать выбор: превратить среднее образование в слабое звено или сделать его краеугольным камнем образовательной цепи.

Примечания

¹ Основное образование во многих странах включает в себя начальную школу и младшие классы средней школы. Продолжительность основного образования варьирует от пяти до девяти лет.

² По-английски старшие классы средней школы часто называют high school; младшие классы средней школы иногда называют middle school или junior secondary school.

³ Непрерывное обучение на протяжении всей жизни (lifelong learning) означает обучение в течение всей жизни, начиная с раннего детства до пенсии. Оно включает формальное обучение (школа, обучающие институты и университеты), неформальное обучение (обучение на рабочем месте) и неофициальное обучение (знания и навыки, освоенные в семье), что дает возможность людям учиться не только тогда, когда они достигают какого-то возраста (World Bank 2003с).

2

Необходимость инвестиций в среднее образование

Распространение среднего образования в развивающихся странах способствует экономическому росту, снижению уровня бедности, установлению справедливости и социального мира. Это особенно актуально для стран, где уже добились широкого охвата населения начальным образованием, но посещаемость средних школ еще очень невелика. Данная глава посвящена растущему значению среднего образования, рассказывает о его непосредственной пользе и воздействии, а также повышении спроса на этот вид образования.

Непосредственная польза и воздействие

Инвестиции в образование оказывают многообразное и благотворное действие на отдельных людей и на общество в целом. Как уже было сказано, среднее образование вносит вклад в экономический рост, его связывают с улучшением социальных условий, здравоохранения, утверждением справедливости в обществе. Благодаря ему укрепляются демократические институты и повышается участие граждан в общественной жизни. Качество среднего образования оказывает воздействие на уровень начального и высшего образования. В данной главе рассмотрены все аспекты его взаимодействия.

Вклад в экономический рост и снижение уровня бедности

Среднее образование и рост. Образование повышает производительность труда, доказательством чему служит множество задокументированных свидетельств связи между уровнем образования отдельного человека и его заработной платой. Образование способствует экономическому развитию. Современные быстро растущие экономики зависят от создания, приобретения, распространения и использования знаний, для чего необходимо иметь образованное и квалифицированное население. Кроме того, увеличивается количество свидетельств тому, что, возможно, половина показателей совокупного экономического роста зависит от факторов производства, а не от факторов накопления капитала и труда (Easterly and Levine 2002).

Среднее образование играет здесь особенно важную роль. Во многих странах потребность в трудящихся, получивших среднее образование (об этом будет сказано ниже), растет одновременно с изменениями технологических процессов, требующих от рабочих высокой квалификации. Барро (Barro 1999) проана-

лизировал ситуацию между 1960 и 1995 гг. приблизительно в 100 странах. Он обнаружил, что экономический рост напрямую зависит от того, сколько лет в среднем взрослые мужчины данной страны посещали среднюю и высшую школу; при этом количество лет, проведенных в начальной школе, не оказывало никакого влияния. Барро считает, что распространение новых технологий находится в сильной зависимости от развития среднего и высшего образования.

Глобализация экономики дает возможность развивающимся странам повышать значение фактора производства путем использования и применения технологий, разработанных в странах-лидерах. Такое применение может происходить с помощью торговли, прямых иностранных инвестиций и обучения через международную цепь типа поставщик–производитель. Однако большинство технологий, разработанных в странах-лидерах, подразумевают большую потребность в высокой квалификации и поэтому не подходят для развивающихся стран, где не обеспечен минимальный уровень квалификации рабочей силы (Acemoglu and Zilibotti 2001).

Среднее образование представляет собой жизненно важную часть экономического роста в контексте глобальной экономики, требующей знаний. Множество исследований показало, что для распространения современных знаний, для привлечения импорта технически продвинутых товаров и прямых иностранных инвестиций необходимо значительное количество работников со средним образованием (Borensztein, de Gregorio, and Lee 1998; Xu 2000 Caselli and Coleman 2001). Изучая недостатки в развитии образования и технологий в Латинской Америке, группа под руководством де Ферранти (de Ferranti et al. 2003) пришла к выводу, что причиной отставания от азиатских «тигров» — стран, где компьютерные технологии распространены значительно больше, — является не столько сравнительно невысокий объем торгового оборота со странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), сколько невысокий процент рабочих со средним образованием. Авторы считают, что этим объясняется, почему не растет спрос на квалифицированную рабочую силу в Бразилии, где средний образовательный уровень ниже, чем в других латиноамериканских странах.

*Важность сбалансированного развития образования*¹. Распространение среднего образования необходимо для экономического роста, несмотря на то что норма прибыли от него ниже, чем от высшего образования (в частности, во многих странах Латинской Америки; см. de Ferranti et al. 2003), а долгосрочный эффект незначителен в сравнении с эффектом от распространения университетского образования. В историческом ракурсе страны, где наблюдался быстрый и стабильный рост образовательного уровня, а также высокие экономические показатели, всегда демонстрировали заботу о сбалансированном развитии всех уровней образования: начального, среднего и высшего. Голдин (Goldin 1999) показывает, что в период между 1910 и 1940 гг. Соединенные Штаты Америки занимались распространением среднего образования и в результате опережают страны Европы. Анализируя примеры таких азиатских «тигров», как Корея, Сингапур и Тайвань (Китай), группа под руководством де Ферранти (de Ferranti et al. 2003) подчеркивает важность их сбалансированного подхода к системе образования, что представляет собой яркий контраст со странами Латинской Америки.

Среднее образование и проблемы неравенства. Главной целью образования является предоставление каждому возможности полностью реализовать свой потенциал. Однако это не подразумевает устранение всякого различия в способностях и связанных с ними достижений в учебе. Более того, это не значит, что все должны получить одно и то же образование. Наоборот, имеется в виду возможность развить интеллектуальные и другие способности и навыки каждого и таким образом полностью раскрыть его потенциал. Равенство в образовании должно относиться и к результатам на выходе, и к доступу к образованию. Дело не в том, что результаты различаются, а в том, что они должны различаться до разумного предела и что их распределение внутри определенных групп, например гендерных, должно соответствовать ожиданиям (Blondal, Field, and Girouard 2002).

Обеспечить возможность учиться любому молодому человеку, независимо от того из какой он семьи, — еще одна важная задача для государственной политики. Данные, полученные в ходе выполнения Международной оценки образовательных достижений учащихся (PISA), настраивают на оптимистический лад (OECD 2001b). Несмотря на то что во всех странах-участницах была отмечена позитивная связь между семьей и результатами образования, опыт некоторых стран продемонстрировал, что высокое среднее качество обучения и равенство результатов образования идут рука об руку. Программа выявила, что социально-экономическое неравенство в образовании только частично зависит от домашних условий учащихся, причем в некоторых странах это весьма небольшая зависимость. Совокупность социально-экономических условий, в которых существует школа, оказывает куда более значительное воздействие на успехи учеников, чем их домашние обстоятельства. Участники программы пришли к выводу, что государственная политика и практика в области образования способны смягчить влияние социальных и экономических условий на достижения учеников без того, чтобы пожертвовать общим уровнем успеваемости.

Путем целевого субсидирования государство корректирует распределение издержек и выгод, получаемых от среднего образования. Анализ государственных средств, идущих на разные социальные сектора, поддерживающие бедные и небедные домохозяйства (при среднем уровне расходов на общественно-государственные нужды), показывает, что инвестиции на среднее образование занимают среди них промежуточное положение. Они не так регрессивны, как расходы на высшее образование (где дополнительные средства выделяются финансовыми элитами), и не настолько прогрессивны, как затраты на начальное образование (так как начальное образование охватывает значительно более широкие слои населения, а в бедных семьях обычно рождается больше детей). Очевидно тем не менее, что подобный анализ не может стать руководством для государственной политики, так как средний и предельный уровень расходов может быть совершенно разным. Вот простой пример. Если все дети из богатых семей посещают среднюю школу, а из бедных семей — ни один, то средний уровень расходов на среднюю школу будет регрессивным, а предельный уровень (показывающий, сколько израсходовано средств на каждого дополнительного учащегося) может оказаться весьма прогрессивным. Такой анализ показывает, что в некоторых странах бедное население многое приобретет от увеличения охвата населения средним образованием.

Параметр распределителя, который объясняет пользу инвестиций в среднее образование, довольно умозрительен. Необходимо провести дополнительные исследования, чтобы определить вероятные последствия расширения среднего образования. Дети, которые продолжают сейчас обучение, в будущем, возможно, станут зарабатывать больше, а значит, инвестиции в образование смогут повысить доход и потребление на душу населения в стране. Рассчитанные с помощью коэффициента Джини «простые» модели результатов распространения среднего образования получились вполне убедительными. Примером может служить работа, сделанная группой исследователей (Bourguignon, Ferreira, Leite 2003). Такие модели проводят сравнение между нынешним распределением зарплаток и тем, как будут обстоять дела, когда вырастет число работников, имеющих образование и поэтому получающих высокую зарплату. Причем эти зарплаты соотносят с сегодняшней нормой прибыли от обучения. К сожалению, такая модель дает только очень грубую картину воздействия распространения школьного образования на параметры распределения, поскольку норма прибыли от образования является функцией предложения и спроса на рабочих с разной степенью образованности.

При прочих равных условиях распространение среднего образования приведет к снижению зарплаток рабочих со средним образованием в сравнении с теми, кто окончил только начальную школу, но также и с теми, у кого есть университетский диплом. Степень, до которой изменение спроса может повлиять на изменение дохода от определенного уровня образованности, зависит от того, насколько рабочие со средним образованием могут заменить на производстве тех, у кого начальное или высшее образование. Здесь наблюдается зависимость от адаптационной способности разных групп рабочих. Точно оценить адаптивность среднего к начальному и среднего к высшему образованию в развивающихся странах пока не удалось, поэтому нет единого мнения по вопросу о том, как повлияет распространение среднего образования на будущее распределение доходов. Если моделировать ситуацию с «разумными» показателями адаптивности (возможно, между 1 и 3) и «разумными» предположениями по поводу изменений в относительном спросе (путем экстраполяции сегодняшних процессов на будущее), это обеспечит тех, кто определяет политику в области образования, оценкой высших и низших результатов воздействия распространения средней школы на совокупную степень неравенства в каждой отдельной стране.

Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРТ). Инвестиции в среднее образование способны помочь обеспечить всеобщее начальное образование (ЦРТ 2). Если обеспечить широкий охват средним образованием, число учащихся, закончивших начальную школу, увеличится. Когда перед учеником открыта возможность продолжить обучение в младших классах средней школы, у него будет мотивация (а у его семьи ощутимый стимул) окончить начальную школу. Анализ тенденций в образовании, проведенный ЮНЕСКО (UNC-TAD 2004b), показал, что развивающиеся страны должны достичь «критической массы участия в среднем образовании» (р. 9), чтобы добиться всеобщего начального образования. Клеменс (Clemens 2004) замечает, что «ни одна страна не добилась 90% охвата начальным образованием без 35% охвата средним» (р. 19).

Как обнаружил Лэви (Lavy 1996), в Гане улучшение условий обучения в средней школе не только увеличило посещаемость средних школ, но и послужило

стимулом для окончания начальных. Если снизится количество учеников, переходящих из начальной школы в среднюю, то снизится количество выпускников начальной школы, и тогда трудно будет уменьшить число учащихся, переставших ходить в начальную школу уже перед самым выпуском. Кроме того, гендерное неравенство невозможно преодолеть без того, чтобы не расширить сбалансированный доступ к среднему образованию.

Программа «Образование для всех» обычно относит младшие классы средней школы к основному образованию. Таким образом, младшие классы средней школы все больше связывают с начальным и базовым образованием, где главными являются общеобразовательные, а не специализированные предметы. Например, во многих африканских странах младшие классы средней школы являются последней ступенью основного образования и, где это возможно, стали бесплатными и обязательными (Bergman and Bryner 2003). Учебный план, подготовка и прием на работу учителей, даже организационная работа постепенно становятся одинаковыми и в начальной, и в средней школе. Достижение ЦРДТ и программы «Образование для всех», принятых в 2000 г. в Дакаре, требует помимо соответствующей политики в области базового (и обязательного) образования систематических усилий в области послеосновного и послеобязательного образования в развивающихся странах.

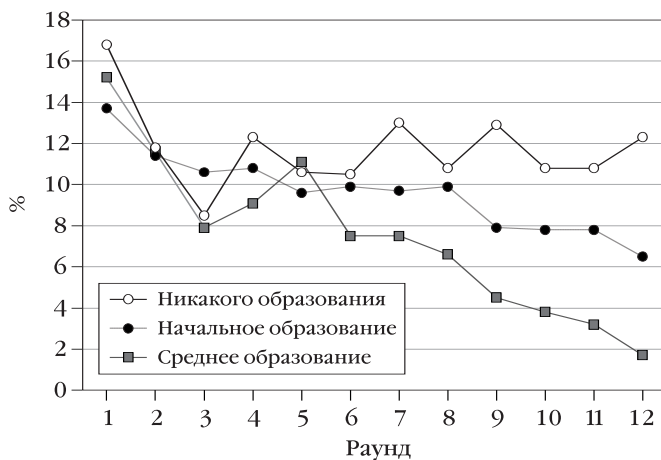
Вклад в улучшение здоровья, условий жизни и обеспечение гендерного равенства

Здравоохранение. Важной особенностью образования является его положительный вклад в здоровье человека. И в развитых, и в развивающихся странах существует жесткая корреляция между образованием и состоянием здоровья, которое измеряют такими показателями, как смертность, заболеваемость и собственное мнение о состоянии здоровья (Cave 2001; Mahy 2003). Образование оказывает влияние на здоровье независимо от доходов, расы и социального положения человека (OECD 2001a).

Давно доказано, что образование может служить одной из мер по защите от ВИЧ-инфекции (World Bank 1999a). Есть убедительные доказательства тому, что молодые африканцы, получившие базовое образование, менее подвержены риску заболеваемости ВИЧ/СПИДом. Этот риск еще меньше, если молодые люди получили полное среднее образование². Исследования, проведенные в Уганде, выявили, что среди мужчин и женщин между 18–29 годами, получивших среднее и высшее образование, заболеваемость ВИЧ-инфекцией заметно снижается, в то время как молодежь с более низким уровнем образования не показывает такого сокращения заболеваемости ВИЧ (см. рис 2.1). Среднее образование оказывает профилактическое воздействие, вооружая детей и молодежь умением критически осмысливать информацию и принимать жизненно важные решения, что приводит к долгосрочным изменениям в их поведении (de Walque 2004).

Подобная же связь между образованием и заботой о здоровье обнаруживается в США в отношении курения. Предполагается, что такая взаимосвязь является скорее функцией более развитой способности обрабатывать информацию — навык, который вырабатывается в средней школе, — чем последствием профилактической работы.

Рисунок 2.1. Соотношение между заболеваемостью ВИЧ и продолжительностью образования лиц в возрасте между 18–29 лет, сельские районы Уганды, 1990–2000 гг.



Источник. de Walque (2004).

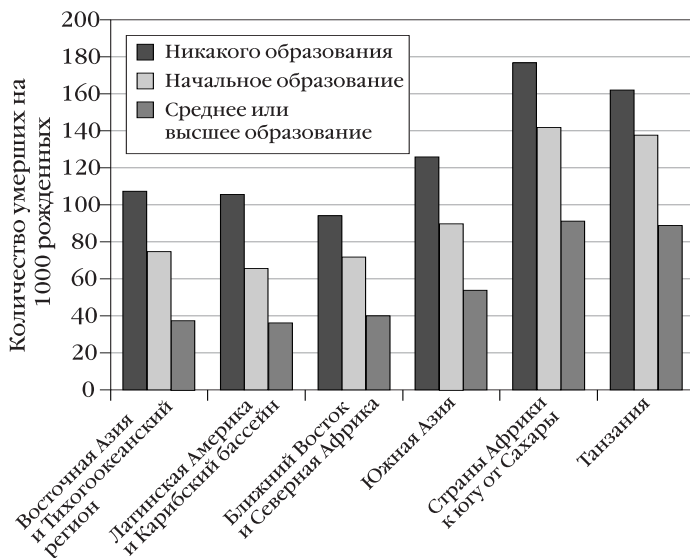
Примечание. Данные взяты из исследования, проводившегося в течение 12 лет. Каждый раунд соответствует одному году.

Парадокс, но система среднего образования, которая во многих африканских странах играет роль «социальной вакцины», сама стала жертвой ВИЧ/СПИДа из-за смертности и систематического невыхода на работу учителей. Необходимы целенаправленные усилия, чтобы уберечь нынешних учителей и учеников средних школ, которые сами станут учителями.

Образование женщин оказывает благотворное воздействие на здоровье детей. Чем лучше образованна женщина, тем дольше она откладывает замужество и рождение детей, поэтому количество детей у нее меньше и они здоровее. Согласно одному исследованию, если доля посещавших начальную школу девочек возрастает на 10%, то среди тысячи младенцев, рожденных ими, смертность понижается на 4,1%. Более того, если доля посещавших среднюю школу девочек тоже возрастает на 10%, то среди тысячи младенцев, рожденных ими, смертность понижается на 5,6% (World Bank 2001a). Недавние демографические исследования и обзоры состояния здоровья в 49 развивающихся странах демонстрируют, что самый высокий процент смертности среди детей до 5 лет зарегистрирован в семьях, где у матерей вообще не было образования, а самый низкий — у матерей со средним и высшим образованием (см. рис. 2.2).

Помимо того что образованные женщины приносят пользу обществу и своим семьям, образование женщин становится катализатором снижения гендерного неравенства, а следовательно, повышает статус женщин. Литература, в которой рассматриваются эти вопросы, содержит утверждение, что образование улучшает условия жизни женщин, предоставляет им голос в решении семейных

Рисунок 2.2. Соотношение между детской смертностью в возрасте до 5 лет и уровнем образования матерей в некоторых регионах и странах, 1998 г.



Источник: de Walque (2004).

проблем, самостоятельность в определении своей судьбы, а также возможность участвовать в общественных делах и трудовых отношениях. Такая литература опирается на исследования в сфере социальных и медицинских наук, включая экономику, демографию, социологию и антропологию. В результате становится ясно, что инвестиции в женское образование оказывают позитивное воздействие на развитие гендерного равенства, на участие женщин в общественной жизни и улучшение их благосостояния (Malhotra, Pande, and Grown 2003). Кроме того, высокая степень образованности (среднее образование и выше) позитивно влияет на все аспекты равенства женщин независимо от остальных условий. В литературе высказывалось предположение, что среднее образование дает пороговый эффект и образованные женщины сами становятся первопричиной нормативных и структурных изменений.

Например, более высокий уровень образования (от шести лет и выше или полное среднее образование) всегда оказывает положительное влияние на женщин; это выражается в том, что они прибегают к дородовой и родовспомогательной медицинской помощи. Влияние начального образования заметно ниже (Bhatia and Cleland 1995a, об Индии; Elo 1992, о Перу; Govindasamy 2000, о Египте). Исследования обнаружили, что образование способствует улучшению сексуального и репродуктивного здоровья женщин, причем здесь тоже играет роль его уровень. Некоторые работы показали, что любое образование дает положительный эффект, в сравнении с отсутствием образования. Но чем

выше образование, тем эффект сильнее (Bhatia and Cleland 1995а, об Индии; Yount 2002, о Египте). Другие исследователи полагают, что имеет место пороговый эффект и только среднее и высшее образование положительно воздействует на здоровье женщин и помогает им преодолеть риск заболевания (El-Gibaly et al. 2002, о Египте; Fylkesnes et al. 2001, о Замбии).

Вклад в развитие демократии

Среднее образование вносит важный вклад в налаживание отношений между поколениями и накопление человеческого и социального капитала. По мере того, как общество становится все более сложным организмом и менее традиционным, среднее образование превращается в главного строителя сети социальных отношений, которые формируют основу для коллективных усилий по достижению благополучия для всех (Welsh 2003).

Образование способствует развитию социального капитала, воспитывая в личности такие качества, как доверие и терпимость. Исследования Балатти и Фалька (Balatti and Falk 2002), а также коллектива авторов под руководством Шуллера (Schuller et al. 2002) показали, что процесс обучения является не только социальной деятельностью и оказывает сильное влияние на выработку общих норм, а также помогает понять ценность терпимости и понимания в сообществе людей; образование определяет три фундаментальных строительных блока социального капитала: создание доверия, расширение и улучшение социальных взаимосвязей, а также выработку поведения и отношений, которые влияют на участие в жизни сообщества. Исследования, проведенные Ди (Dee 2003) по изучению гражданской отдачи от образования, продемонстрировали, что в США дополнительное среднее образование «заметно увеличило интерес к чтению газет и усилило поддержку в защиту свободы слова, пусть даже в противоречивой форме» (р. 3).

Образование помогает создавать социальный капитал, повышая вероятность, что граждане будут принимать участие в деятельности демократических институтов, вступят в ряды общественных организаций и станут участвовать в процессе выработки политики. Исследования, проведенные в США и Великобритании (Dee 2003; Milligan, Moretti, and Oreopoulos 2003), подтверждают данные о том, что среднее образование изменяет отношение и поведение, усиливая интерес к политике, способствует участию в выборах и социальной активности вообще.

В дополнение к вышесказанному следует сказать, что среднее образование помогает снизить уровень преступности и число правонарушений, что, в свою очередь, приносит обществу ощутимую выгоду. В США, по утверждению Локнера и Моретти (Lockner and Moretti 2001), высокий уровень отчислений из школы повышает вероятность попадания в тюрьму и для белых, и для черных молодых людей. Повышение на 10% числа окончивших среднюю школу снижает количество арестов на 14–27%. По данным этого исследования, получается, что увеличение числа выпускников средней школы на 1% дает экономии средств равную примерно от 0,9 до 1,9 млрд долларов в год. Подобное исследование, проведенное в Великобритании Файнштейном (Feinstein 2002), обнаружило такую же тенденцию к снижению преступности. Автор объясняет это положительным влиянием среднего образования на повышение заработной платы.

Файнштейн утверждает, что в Великобритании «снижение преступности благодаря повышению зарплат при увеличении пропорции работников с нулевым уровнем образования или равной этому квалификации на 1 пункт дает прибыль примерно от 10 млн до 320 млн фунтов» (р. 5).

Вклад в начальное и высшее образование

Помимо вклада в экономический рост и развитие социального капитала среднее образование способствует развитию начального и высшего образования. Тип связи между начальным и средним образованием, а также между средним и высшим четко отражает главные особенности образовательной системы страны. Среднее образование играет роль моста от начальной школы к высшим учебным заведениям и служит связью между ними. Среднее образование способно проложить учащемуся дорогу для развития и прогресса или стать главным препятствием, мешающим осуществлению равноправных возможностей получить образование. Несмотря на все усилия, предпринятые за последнее время, среднее образование в развивающихся странах часто становится узким местом в образовательной системе, снижающим количество учащихся. Это происходит из-за недостатка мест в образовательных учреждениях среднего уровня или слишком суровой системой отбора в них, а иногда и того и другого вместе (см. вставку 2.1).

Начальное и среднее образование во многих аспектах дополняют друг друга, они похожи на улицу с двусторонним движением. Чем больше учеников кончают начальную школу, тем выше спрос на среднее образование, а, в свою очередь, распространение среднего образования становится мощным стимулом для учащихся завершить начальное образование. Во многих развивающихся странах учителя начальных школ получают только среднее образование, поэтому распространение и улучшение качества обучения в средней школе дают возможность подготовить больше знающих преподавателей для начальной школы.

Сравнение с улицей с двусторонним движением подходит и для среднего и высшего образования. Содержание обучения в средней школе, методики преподавания, правовые нормы, выбор и статус преподавателей, семейное окружение учащихся — все это оказывает влияние на положение в высших учебных заведениях. Если выбрана правильная политика, то хорошо подготовленные выпускники средних школ идут в университеты, а университеты, в свою очередь, готовят преподавателей средней школы. Политика, направленная на удержание учеников в средней школе до ее завершения, помогает увеличить количество молодежи, поступающей в высшие учебные заведения.

Сама структура среднего образования (доля академического и профессионального обучения) и соответствующий набор изучаемых предметов, а также проверка знаний учащихся оказывают существенное воздействие на выбор молодых людей, поступающих в высшие учебные заведения и на их распределение по разным областям знаний. Если изложить эту мысль по-другому, то знания и навыки, приобретенные в старших классах средней школы, могут стать главным детерминантом перспектив и выбора учащихся по отношению к высшему образованию. Это весьма важно в том случае, если стране необходимо

Вставка 2.1. Постоянно растущие требования к системе среднего образования в Камбодже

О среднем образовании в Камбодже можно сказать, что оно является узким местом образовательной системы. Благодаря реформе образования посещаемость начальной школы увеличилась с 85% в 1966 г. до 93% в 2002 г., однако в тот же период число учащихся, охваченных средним образованием, снизилось с 23 до 20%. Известно, что в 1999/2000 академическом году этот показатель упал еще ниже, до 14%. Однако начальное образование демонстрирует растущую эффективность, и все больше учащихся поступает в 6-й класс, а количество второгодников сокращается. Поэтому правительство ожидает, что к 2006 г. спрос на места в младших классах средней школы удвоится. Это может привести к тому, что процент учащихся, переходящих в среднюю школу, сократится с 83 до 40, несмотря на то что количество учеников, получивших базовое образование, растёт.

Неудивительно, что такое положение требует вмешательства государства в дела среднего образования, чтобы справиться с потоком выпускников начальной школы. В Камбодже существуют нормативы, ограничивающие переход в среднюю школу, а те счастливицы, которым удалось попасть в младшие классы средней школы, часто становятся жертвами отсева. В 1996 г. правительство Камбоджи провело большую реформу в образовании и удлинит базовое образование на три года, с шести до девяти лет, включив в него младшие классы средней школы. Но, несмотря на то что Конституция Камбоджи гарантирует право каждого ребенка на базовое образование, только 20% учеников поступают в младшие классы средней школы, и это явно противоречит социальным и политическим целям страны. Такая ситуация заставила правительство принять меры по превращению законного права в реальное как часть усилий по целевому реформированию образования, чтобы сделать его доступным для бедняков.

Источник: ADE-KAPE (2003).

увеличить число студентов в таких традиционно мужских направлениях, как инженерно-техническое. Во многих случаях, прежде чем начинать реформу высшей школы, нужно посмотреть на учебные планы средней школы и ее систему оценок и контроля. Например, если бы учащиеся профессиональных учебных заведений смогли на разных этапах обучения поступать в высшие учебные заведения, это повысило бы гибкость и доступность системы. Более того, это сбалансировало бы профессиональную и академическую составляющие обучения в высшей школе.

Одним из результатов реформ прошлых лет стало изменение взаимосвязи между типами образования. Раньше среднее образование было связано только с высшим. Теперь средняя школа создает дополнительные стимулы для начальных школ, предьявляя — или не предьявляя — требования к качеству обучения их выпускников и просто побуждая учащихся продолжать обучение, даже если средняя школа не требует от них хороших знаний (Bregman and Bryner 2003).

Все аргументы, представленные в этой главе, связанные с экономическим, социальным и человеческим капиталом, — говорят в пользу правильной политики в области среднего образования. Спрос на среднее образование — об этом

пойдет речь в следующей главе — подтверждает необходимость проведения соответствующей политики по его распространению.

Растущий спрос на среднее образование высокого качества

Повышение спроса на среднее образование напрямую связано с: а) успехом в распространении всеобщего начального образования и программ по обеспечению равенства для женщин и национальных меньшинств; б) растущим интересом к новому типу знаний, навыков, ценностей и профессий, порожденных более многообразными процессами в обществе и использованием в производстве сложных технологий; в) снижением роли управленческих структур, а также сельского хозяйства в качестве источника рабочих мест, а также развития сектора обслуживания, в котором доминируют «образованные служащие»; г) распространением выборных представительных форм власти, для чего требуются хорошо образованные граждане; д) выгодой, которую дает людям среднее образование, поскольку рынок труда требует выпускников школы с большим набором знаний, умений, приобретаемых только в средней школе.

Спрос на образованных рабочих

Чтобы оценить спрос на рабочих с образованием, были изучены тенденции в заработной плате и в количестве рабочих со средним образованием на рынке труда за последние двадцать лет и сделано сравнение с рабочими с начальным и высшим образованием на основе данных по домохозяйствам и по трудовым ресурсам. Для исследования были выбраны Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия и Мексика в Латинской Америке (de Ferranti et al. 2003), Индонезия, Малайзия и Таиланд в Восточной Азии (Abu-Ghaida and Connolly 2003), Кот-д'Ивуар, Гана, ЮАР и Замбия в странах Африки к югу от Сахары (Abu-Ghaida and Connolly 2003). Исследования показали, что существует взаимосвязь между относительной заработной платой, предложением и спросом. Например, если рост относительной заработной платы сопровождается увеличением относительного предложения, это является показателем возросшего относительного спроса. В то же время, если снижение относительной заработной платы сопровождается увеличением относительного предложения, за этим может стоять или возросший, или снизившийся спрос.

Выяснилось, что за последние двадцать лет в Латинской Америке, Восточной Азии и Африке количество рабочих со средним образованием по сравнению с количеством рабочих с начальным безусловно выросло. Но относительная зарплата в Латинской Америке и странах Восточной Азии снизилась, а в Африке — возросла. Последствия этой тенденции спроса на рабочих со средним образованием в сравнении со спросом на рабочих с начальным образованием оказались следующими: если не принимать во внимание кризисы в Аргентине и Бразилии, то в Латинской Америке спрос на рабочих со средним образованием вырос; в Восточной Азии относительный спрос вырос в Индонезии и в Малайзии, а в Таиланде снизился. В Африке выросшая относительная оплата труда

и рост предложения привели и к возросшему спросу на рабочих со средним образованием.

Относительно тех, кто получил высшее образование, предложение на рынке труда рабочей силы со средним образованием снизилось в Латинской Америке (кроме Бразилии), в Восточной Азии (кроме Таиланда) и в странах Африки к югу от Сахары. Данные по оплате труда рабочих со средним образованием показывают тенденцию к снижению в странах Латинской Америки, в Гане, Южной Африке и Таиланде, но к повышению — в Индонезии, Малайзии и Замбии. В Кот-д'Ивуаре картина смешанная. Тенденции спроса на рабочих со средним образованием в сравнении с теми, кто получил высшее образование, выглядят следующим образом: в странах Латинской Америки относительный спрос на рабочих со средним образованием упал (кроме Бразилии); в Восточной Азии упал в Индонезии и Таиланде, но вырос в Малайзии. В Африке, несмотря на то что данные об относительной оплате труда различны, спрос на рабочих со средним образованием упал повсюду.

В целом изменения в относительной зарплате и предложении на рынке труда показывают, что с течением времени спрос на образованных рабочих постепенно растет. Более того, очевиден неожиданный сдвиг в сторону повышения спроса на трудящихся с высшим образованием. Эта тенденция отчетливо проявилась в Малайзии во время кризиса 1997 г., когда вырос спрос на высококвалифицированную рабочую силу. Наконец, пример Латинской Америки подтверждает тезис, что изменения в спросе соответствуют принципу взаимодополняемости, т. е., изменения в технологии, требующие высокой квалификации, влияют на относительный спрос на рабочую силу с разным уровнем навыков (de Ferranti et al. 2003).

Необходимость повышать качество и соответствие требованиям времени

Главная задача среднего образования в XXI веке заключается в том, чтобы учащиеся и выпускники школы стали активными и сознательными членами общества. Причем, как считает Делор (Delors 1996), активная роль молодежи должна проявляться в политической, экономической, социальной и религиозной сферах жизни. Задача многоплановая, и ее нельзя сводить к какой-то одной сфере. Среднее образование играет решающую роль в превращении подростков и молодых людей в активных граждан, способных реализовать свои экономические возможности, знающих свои права и обязанности и умеющих отстаивать эти права и обязанности, если их попытаются извратить или нарушить. Необходимость соответствия и повышения качества среднего образования будет рассмотрена с точки зрения того, как адаптируется молодежь к новым условиям жизни, социальной жизни и социализации, а также трудовой деятельности.

Молодежь. Переход из начальной школы в среднюю у молодых людей совпадает с очень трудным периодом жизни. В это время начинается физический, эмоциональный и социальный перелом, они переживают бурный рост, сопровождающийся возникновением новых представлений об идентичности и своей индивидуальности. Одновременно они оказываются в совершенно новом школьном окружении, отличном от того, к которому привыкли (University

of Pittsburg 1996). Переход из надежного укрытия начальной школы в более свободное, неструктурированное окружение среднего учебного заведения редко для кого проходит гладко. Для большинства этот переход сопровождается острым конфликтом, который приводит к академической неуспеваемости, отчислению из школы и другим серьезным проблемам. Во многих развитых странах от 15 до 30% подростков уходят из школы, не завершив образования. В странах Африки к югу от Сахары, среднюю школу оканчивают от 10 до 20% учащихся (Bergman and Bryner 2003). В целом в африканских странах основное количество отчислений из школы приходится на первые годы обучения в средней школе, затем их число резко падает. Тот, кто доучился до последних классов, как правило, завершает обучение в средней школе. К сожалению, процент таких учеников невелик (Liang 2002). Для Латинской Америки характерна высокая степень второгодничества в младших классах средней школы, что делает ее работу весьма неэффективной (Cabrol 2002). Побочным результатом этого является тот факт, что подростки чаще других возрастных групп подвергаются арестам, а число подростков, употребляющих алкоголь и наркотики, постоянно растет.

Харгривс и Эрл (Hargreaves and Earl 1990) обобщили главные черты и потребности раннего подросткового периода. На этом этапе жизни молодым людям приходится: а) приспосабливаться к глубоким изменениям в физическом, интеллектуальном, социальном и эмоциональном состоянии; б) развивать в себе позитивное восприятие самих себя; в) развивать самостоятельность; г) осознать собственную идентичность и усвоить личные и социальные ценности; д) привыкать к социальной адаптации, расположению/нерасположению своего окружения, как людей одного с ними пола, так и противоположного; е) осознавать реалии социального и политического мира вокруг них, научиться справляться с ним и конструктивно на них реагировать; ж) устанавливать отношения с теми представителями старшего поколения, которые могут способствовать процессу их взросления.

Чтобы понять, чего хотят подростки от среднего образования, необходимо принять во внимание не только упомянутые особенности, но и социальный контекст, для которого характерны постоянные изменения в технологиях и образе жизни, а также существование мощной международной подростковой субкультуры, возникшей под воздействием разнообразных глобальных коммуникационных и информационных технологий. Информационно насыщенное окружение, в котором живут и работают подростки, налагает на них дополнительные требования, заставляя думать критически и размышлять абстрактно. Кроме того, им приходится не только принимать решения, но и нести за них ответственность, а также развивать уверенность в себе, добиваясь успехов в своей деятельности. В свою очередь перед средней школой стоит серьезная задача обеспечить подростков необходимым опытом, чтобы помочь им справиться с ситуацией и выработать необходимые навыки.

Во всем мире для младших классов средней школы характерны черты, которые не соответствуют потребностям современных детей и подростков.

1. *По сравнению с начальной школой учителя сильнее контролируют учащихся младших классов средней школы.* Во время работы в классе учителя требуют от учеников большей дисциплинированности и оставляют меньше возможностей для самостоятельного принятия реше-

ний и выбора³. Но на этой стадии развития учащиеся стремятся к независимости и ищут дорогу к самоопределению.

2. *Между учителями и учащимися не устанавливаются доверительные отношения.* В средней школе учеников встречают менее заботливые и не такие дружелюбно расположенные преподаватели, как в начальной. И отношения между ними устанавливаются менее теплые. Со своей стороны, преподаватели говорят, что меньше доверяют учащимся этой возрастной группы.
3. *Группы, в которых проходят занятия, становятся больше, поэтому каждому отдельному ученику уделяется меньше внимания, при этом возрастает значение оценок.* Начиная с младших классов средней школы, учебная деятельность все больше ориентирована на весь класс, без учета индивидуальных способностей учащихся. Кроме того, учащимся средней школы приходится постоянно иметь дело с публичной оценкой своей академической успеваемости, иногда приходится сдавать ответственные экзамены (high-stakes public examination*), от которых зависит их дальнейшая судьба. Подобная ситуация часто приводит к отвращению к занятиям и оказывает негативное воздействие на мотивацию и самооценку детей и подростков.

Недовольство учащихся и осложнения, из этого следующие. Изменение обучающей среды при переходе в младшие, а затем в старшие классы средней школы является, по-видимому, причиной того, что учащиеся теряют интерес к школьной жизни. Подобное изменение, с точки зрения учеников и в контексте «квазивсеобщего» среднего образования, равносильно фактическому отсутствию современного образования среднего уровня. Результаты многочисленных исследований (Cothran and Ennis 2000) подтверждают, что нынешнее современное состояние средней школы способствует появлению подростковой субкультуры, насилия и асоциального поведения в стенах школ, стимулируя отсев учащихся из учебных заведений.

Школа культивирует образ идеального ученика с определенными личными характеристиками и поведением. Те, кто не соответствуют этому образу и не имеют шанса удовлетворить требованиям этого стандарта, ищут другие места, пути и учреждения, где они могут развить свои личные качества. Многие преподаватели считают, что проблемы со школьной дисциплиной и, в частности, с насилием в стенах школ являются своего рода эпидемией, распространяющейся из страны в страну и меняющей всю ситуацию в школьной системе и даже восприятие профессии учителя. На собраниях преподавателей средней школы постоянно говорят об отсутствии мотивации и дисциплины у школьников, сетуют на то, что ученики не желают жертвовать частью своего времени ради того, чтобы обеспечить себе лучшее будущее. Короче говоря, у них наблюдается дефицит гражданственности.

Международные и проведенные в отдельных странах исследования определили, что главной задачей, стоящей перед средним образованием, является преодоление прогулов и неприязни к школе (что ярко проявляется в том, что

* Экзамены или тесты, применяемые для решения о приеме в вузы, на престижную работу и для решения других жизненно важных вопросов.

у учащихся отсутствует чувство связи со школой и желание принимать участие в ее жизни). В докладе ОЭСР (OECD 2001b), составленном на основании данных, собранных в 42 развитых странах в ходе программы PISA, говорится о слабо развитом чувстве связи со своей школой примерно у одного из четырех опрошенных 15-летних учеников. Каждый пятый признался, что регулярно пропускает занятия⁴. Степень нелюбви к школе в разных странах разная. Треть учеников в Дании и Испании, а также четверть в Канаде, Греции, Исландии, Новой Зеландии и Польше регулярно пропускает уроки в школе. Для сравнения в Японии и Корее ученики, пропускающие занятия, составляют меньше десятой части.

Но даже там, где наблюдается высокая посещаемость, ученики не чувствуют себя в школьной обстановке счастливыми. Меньше всего привязанность к школе чувствуют ученики в Японии, Корее и Польше. В этих странах более трети учащихся считают, что им в каком-то отношении плохо в школе. Менее всего этому подвержены ученики Венгрии, Ирландии, Швеции и Великобритании, где только один из пяти чувствует себя в школе не на месте. В странах, не относящихся к ОЭСР, у школьников наблюдается самая высокая степень неудовлетворения школой. Что может показаться неожиданным, среди учащихся, недовольных школой, отнюдь не большинство составляют те, у кого самые низкие оценки; они встречаются среди учеников любого уровня знаний. Учащиеся, которые особенно плохо ощущают себя в школе, обычно это те, кто учится выше среднего. Ученики, которые чаще всех пропускают занятия, обычно учатся плохо, но не хуже всех. Если оценивать их по пятибалльной шкале, то они находятся на уровне 2 и обладают основными знаниями. Исследования, проведенные среди молодежи Аргентины (San Juan 2001), показали, что у подростков в возрасте между 13 и 15 годами очень низка мотивация и заинтересованность в школьной жизни, что довольно часто приводит к тому, что они оставляют школу. В Канаде было проведено большое исследование среди молодежи, чтобы определить их интерес к учебе и школьной жизни (Smith et al. 2001). Обнаружилось, что, постепенно переходя из класса в класс, из начальной школы в среднюю, молодым людям становится скучно в ее стенах, они чувствуют отчужденность по отношению к ней.

Эти данные имеют большое значение для тех, кто определяет политику в области образования. Становится ясно, что недовольство школой (а в этом кроется причина возникновения антишкольной субкультуры) не является уделом небольшой группы учащихся. Не имея возможности реализовать свой потенциал, недовольные начинают вести себя вызывающе и оказывают негативное воздействие на других учеников, что приводит к исключениям из школы задолго до ее окончания и постоянному отсеву.

Пока не удалось определить, какими могут быть долгосрочные последствия ухода из школы в подростковом возрасте. Однако можно предположить, что отношение к школе и участие в ее жизни могут повлиять на решение продолжать образование. Именно в средней школе определяются академические способности учащегося, которые влияют на его выбор и возможности как на рынке труда, так и при продолжении обучения.

Поскольку среднее образование совпадает с переломным периодом в жизни учащегося, то важными компонентами его успеваемости является участие в процессе обучения и общее состояние ученика. Это необходимо принимать

во внимание при составлении учебных планов, обдумывании методик, способов контроля и оценки. Нужно соблюдать баланс между академической и познавательной составляющими успеха и его эмоциональной стороной.

Если средняя школа хочет сохранить центральную роль в деле превращения молодых людей в сознательных граждан и работников, то необходимо обратить внимание на каждого отдельного ученика и предоставить им возможность принять участие в управлении процессом своего обучения. Учителя и классные руководители должны поощрять участие учеников в выборе предметов обучения, методических приемов и способов оценки успеваемости. Определяя учебные планы, методики преподавания, способы контроля и оценки, все те, кто разрабатывает образовательную политику, должны учитывать эти аспекты, влияющие на результаты обучения в школе. Учащиеся безусловно являются самым большим и важным достоянием школы, поэтому их следует активно вовлекать в обучающий процесс. Организация самоуправления, взаимообучения, наставничества и совместного обсуждения конфликтов — вот хорошие примеры того, как можно содействовать вовлечению учеников в школьную жизнь и таким образом изменить культуру внутри школы, снижая при этом количество отчислений и улучшая успеваемость.

Трудовая деятельность. Технический прогресс и новые технологии по всему миру требуют от неквалифицированных рабочих повышения образовательного уровня, а также совершенствования знаний и навыков, которые нельзя приобрести в рамках формальной образовательной системы (OECD 2001a; Stasz 1999). Такие важнейшие способности как например способность к сложному математическому мышлению и усваиванию текстов приобретает теперь такое же значение, как и техническая подготовка и профессиональные навыки. В развитых странах среднее образование облегчает молодым людям поиск работы и уменьшает период безработицы. Сравнительные исследования, проведенные в некоторых странах ОЭСР (Австралия, Канада, Финляндия, Япония, Норвегия, Португалия, Швеция и США), показали, что процент безработных среди молодежи и подростков упал со средних показателей 3,6 в 1977 г. до 2,6 в 1987 г., а затем снизился до 2,4 в 1996 г.⁵ Авторы этого исследования считают, что «такое улучшение положения молодых людей на рынке труда объясняется по большей части повышением их образовательного уровня, поскольку их знания, навыки и квалификация лучше адаптированы к потребностям современного общества, основанного на знаниях» (р. 54). Но уровень знаний зависит не столько от количества лет, проведенных в учебном заведении, сколько от качества образования, так как имея одинаковую продолжительность обучения, разные страны предоставляют в школах разный объем знаний. Несколько исследований подтвердили зависимость между качеством образования и экономическим развитием страны (Barro 1999; Dessus 1999; Hanushek and Kimko 2000).

Интересное исследование было проведено в Латинской Америке. Оно подтвердило, что повышение образованности хорошо отражается на экономическом росте, однако неравноправие в распределении образования оказывает на него значительное негативное воздействие (Birdsall and Londoco 1997). Следовательно, главной задачей является обеспечение равноправного доступа к хорошему среднему образованию. Чтобы подготовить выпускников к активной

деятельности на рынке труда, среднее образование должно обеспечить их таким уровнем знаний и навыков, чтобы они могли выполнять разного рода задачи, а также усваивать, использовать и адаптироваться к новым технологиям, соответствующим новым требованиям производства. Другими словами, среднее образование должно обеспечить человека конкурентным преимуществом. Изучая взаимодействие конкуренции и квалификации, Лалл (Lall 2001) обнаружил, что, по мере того как промышленный сектор экономики страны становится все более сложным, возрастает спрос на человеческий капитал. Хорошее среднее и техническое образование является предпосылкой для сохранения конкурентоспособности в странах, находящихся на промежуточной ступени промышленного развития с ориентацией на экспорт. В Уганде было проведено исследование, посвященное требованиям различным фирм к своим работникам. Выяснилось, что, несмотря на необходимость профессионального образования, работодатели больше ценят общеобразовательные знания и навыки, а также позитивное отношение к работе (Liang 2002). Результаты другого исследования, проведенного в Таиланде, показали, что менеджеры ставят трудовые навыки и отношение к работе выше других качеств, а на втором месте идет способность к освоению новых профессиональных умений. Кроме того, индивидуальные человеческие качества оцениваются выше профессиональной квалификации (World Bank 2000a).

Результаты и побочный эффект распространения среднего образования

Распространение среднего образования дает положительные результаты и побочные эффекты, причем некоторые из них приводят к серьезным проблемам.

1. Среднее образование оказывает прямое воздействие на развитие человеческого капитала и социального равенства. Его бесконтрольное распространение в странах, где существует низкая посещаемость средних школ, таит угрозу повышения гендерного и социального неравенства. В ходе анализа ситуации с посещаемостью средних учебных заведений в таких развивающихся странах, как Камбоджа (ADE-KAPE 2003), выяснилось, что нецелевое инвестирование в среднее образование может стать орудием против бедных, поскольку в результате такого инвестирования менее 10% школьников из семей с самыми низкими доходами получают доступ к среднему образованию (см. вставку 2.2). В странах, где доступ к среднему образованию не так ограничен, но качеству обучения и его соответствию требованиям не уделяется достаточного внимания, распространение среднего образования приводит к большому отсеву из школ и низкому проценту учащихся с законченным средним образованием. То есть система «открытых дверей» в среднюю школу превращается в систему «вращающихся дверей» для значительной части учеников (UNCTAD 2004b).
2. Среднее образование оказывает большое влияние на уровень заработной платы и на рынок труда. Теоретически доступность учебного заведения снижает ценность сертификата об окончании этого заведения. Ограничение доступа сильно влияет на восприятие ценности среднего образова-

Вставка 2.2. Продолжительность обучения в развивающихся странах

Филмер и Притчетт (Filmer and Pritchett 1999) проводили анализ данных по домохозяйствам в 35 странах, сравнивая средний образовательный уровень учащихся в возрасте между 15 и 19 годами. Они обнаружили, что разница в образовательной подготовке между детьми в самых богатых и самых бедных семьях составляет в Индии 10 лет, а в других развивающихся странах — от 3 и 5 лет (см. график ниже).

Между 1999 и 2002 гг. в Республике Йемен количество учащихся младших классов средней школы выросло на 220%, в то время как в старших классах количество учащихся увеличилось только на 46%. В результате общий показатель посещаемости средних школ приближается к 45%. Однако эта цифра скрывает высокий уровень не только гендерного неравенства, но и неравенства между городским населением и деревенским, а также между разными районами. По официальным данным за 2002/03 г., показатель для мальчиков составлял 57%, а для девочек — 24%. Для больших городов, таких, как Аден и Сана, общий показатель для девочек и мальчиков составлял более 70%, причем для девочек он равнялся 102% и превышал показатель для мальчиков. Но в других местах картина оказалась совершенно иной: в половине областей общий показатель для девочек был менее 15% и только пятую часть учащихся средних школ составляли девочки.



Источник. Filmer and Pritchett (1999).

Примечание. Цифры на нижней шкале показывают количество лет, проведенных в школе.

- ния, поэтому аттестат об окончании средней школы не гарантирует выпускнику возможности продвижения вверх по социальной лестнице. По контрасту, привилегированность и исключительность образовательного учреждения придают его сертификату рыночную ценность. Голдин (Goldin 2001) утверждает, что система выплаты зарплат отражает результаты соревнования между технологиями и образованием. Большую часть XX в. образование опережало технологию, но в течение последних десятилетий технологии обогнали образование. Это ввело новые переменные и поставило новые задачи перед выпускниками средней школы, ищущими работу. Развитие технологий наглядно продемонстрировало, что еще недостаточно просто расширить охват населения средним образованием.
3. Распространение среднего образования дает побочный эффект внутри самой образовательной системы. Если страна решает воплотить в жизнь всеобщее начальное или основное образование, это неминуемо влечет за собой внутреннюю сегментацию и дифференциацию следующего образовательного уровня, что отражает глубокие различия в возможностях элиты и простых трудящихся. Как ни странно, но такая дифференциация в старших классах средней школы, происходящая вслед за превращением младших классов в общедоступные, становится аргументом в политических спорах против необходимости распространения и демократизации образования.

Заключение

В современном мире участие в жизни общества и экономический успех зависят от приобретенных знаний и навыков, а следовательно, от возможности получить хорошее среднее образование. Поэтому инвестиции в среднее образование необходимы, чтобы росла производительность и создавалась база для стабильного экономического развития и сокращения бедности. Кроме того, без него невозможно накопление человеческого капитала, что, в свою очередь, оказывает влияние на рост демократии, снижение преступности и улучшение условий жизни.

Среднее образование играет ключевую связующую роль между начальным и высшим образованием, а также рынком труда. Динамика его развития имеет решающее значение в определении будущего для молодежи как в образовании, так и в трудовой деятельности. Среднее образование может стать препятствием, мешающим дальнейшей учебе и развитию, или, наоборот, может проложить дорогу для продвижения вперед.

Чтобы обеспечить доступ к хорошему среднему образованию, нужно создать систему, при которой учащийся получает реальную возможность играть серьезную роль в собственном образовании. Но этот идеал вступает в противоречие с тем, как организована средняя школа — сегодня это громоздкое учреждение, не предоставляющее молодым людям права на участие в управлении своим обучением. В результате среди учащихся растет недовольство школой. Такая ситуация чревата снижением посещаемости и количества выпускников средней школы. Перед политикой в области образования стоит задача соединить

содержание школьного обучения, педагогику и оценку успеваемости с потребностями и запросами подростков.

Неконтролируемое распространение среднего образования, особенно в странах с низкой посещаемостью средних школ, способно усугубить гендерное, социальное и региональное неравенство на образовательном уровне. Необходимо применять целевое инвестирование для преодоления этой потенциальной проблемы. Глава 3 посвящена детальному рассмотрению задач, связанных с расширением доступа к среднему образованию и улучшением его качества и соответствия требованиям времени.

Примечания

¹ Сбалансированная образовательная система предусматривает развитие каждого образовательного уровня в пропорциональной зависимости от предыдущего.

² В Анголе, Ботсване, Буркина-Фасо, Коморских Островах, Демократической Республике Конго, Гане, Судане и Занзибаре (Танзания) базовое образование охватывает начальную школу и младшие классы средней школы и длится от 7 до 10 лет. В Бенине, Бурунди, Камеруне, Центральной Африканской Республике, Демократической Республике Конго, Эритрее, Гвинее, Либерии, Мадагаскаре, Мавритании, Мозамбике, Руанде, Сенегале, континентальной Танзании и Того только начальное образование является обязательным. Дети получают обязательное образование в возрасте между 5 и 11 годами. В Чаде, Кении, Малави и Свазиленде начальное образование не относится к обязательному.

³ Есть данные, что учителя в младших классах средней школы больше времени посвящают наведению дисциплины, чем самому обучению, в отличие от учителей начальной школы. Например, в Греции 58% учащихся заявили, что «в начале каждого урока больше пяти минут проходит прежде, чем мы начинаем что-то делать», 46% говорят, что в классе царит шум и беспорядок, а 29% — что школьники не слушают, что говорит учитель (OECD 2003d).

⁴ В докладе учтены два показателя недовольства учащихся. Первый зависит от слабого ощущения связи со школой. Например, ученики могут думать, что опыт, полученный в школе, не влияет на их будущее, или они чувствуют себя отверженными не только преподавателями, но и соучениками. Другой выражается в отказе от участия в школьной жизни и прогулах и был определен на основе зафиксированной посещаемости школ.

⁵ Процент безработных среди подростков и молодежи определялся сравнением количеством безработных среди молодых людей в возрасте между 15 и 24 годами и среди людей в возрасте между 25 и 54 годами.

3

Двойной вызов среднего образования: стать доступнее, повысить качество и соответствие требованиям времени

Дать молодым людям возможность приобрести знания и навыки, развить способности и выработать ценности, необходимые для продолжения образования, и превратить их в активных граждан и трудящихся — вот главная цель среднего образования. Ускорение темпов глобальной интеграции и сопутствующие ей изменения в социально-экономических условиях жизни заставляют обращать все больше внимания на проблемы адаптации к миру будущего с его непредсказуемым рынком труда и растущей рабочей миграцией. Главной задачей для тех, кто определяет политику в области образования, является обеспечение доступности среднего образования для молодежи. Среднее образование призвано дать учащимся знания и навыки, которые помогут им адаптироваться к постоянно меняющемуся трудовому поприщу. Такое образование позволит им правильно реагировать на перемены в жизни. В свою очередь при определении образовательной политики следует разработать такую стратегию, которая соответствовала бы социально-культурной ситуации в стране и ее экономическому положению.

В зависимости от специфических условий развивающейся страны и ее экономики задачи среднего образования следует разделить на две большие категории: первая — расширить доступ к нему и вторая — улучшить его качество и соответствие требованиям времени. Главной целью образовательной политики становится обеспечение доступа и повышение качества образования для тех, кто из-за бедности, гендерных и этнических ограничений не мог учиться. В этой главе рассмотрены многочисленные проблемы, возникающие на пути к этой цели.

От элитарности к общедоступности. Расширение доступа к среднему образованию

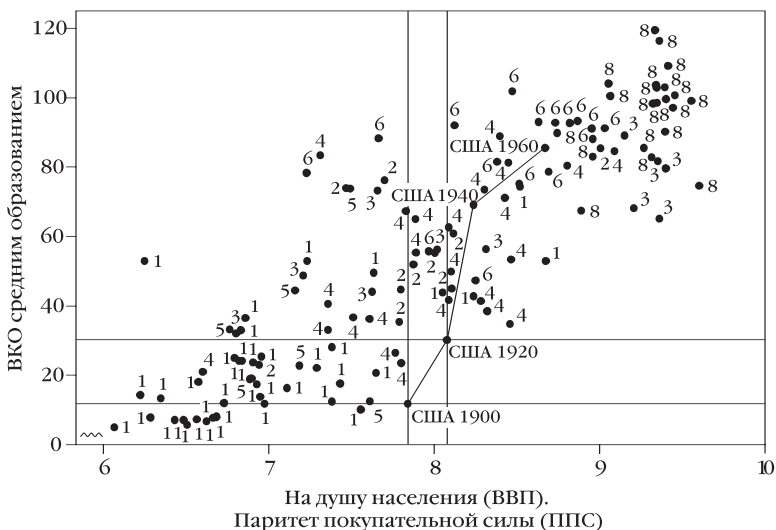
Несмотря на увеличение числа учащихся средней школы, развивающимся странам еще предстоит повысить образовательный уровень своих граждан. Первое, что мешает решению этой задачи, — ограниченный доступ и низкая эффективность, выражающаяся в большом количестве учеников, остающихся на второй год и отчисленных из школы, а также в низком качестве обучения. Развивающиеся страны много делают для того, чтобы среднее образование стало более доступным. Если сравнивать их с развитыми странами на том этапе, когда там наблюдался такой же уровень доходов на душу населения, то развивающиеся государства предоставляют даже больше возможностей для получения образова-

ния. Однако по ряду причин развивающиеся страны по-прежнему отстают от промышленно развитых. Большинству из них необходимо предпринять колоссальные усилия, чтобы решить эту проблему.

Прежде всего, развивающиеся страны должны создать систему массового среднего образования, которое: а) отвечало бы социально-экономическим потребностям и возможностям страны; б) соответствовало бы возросшему и более разнообразному спросу путем расширения доступа к образованию; в) могло бы удержать учащихся в средней школе; г) предоставило бы выпускникам такие знания, навыки и опыт, которые помогли бы им сделать правильный выбор после завершения среднего образования.

Во второй половине XX в. доступность среднего образования в развивающихся странах росла скорее, чем в странах ОЭСР между 1900 и 1950 годами. Голдин (Goldin 2002), используя данные 1990 г., сравнила реальный валовой внутренний продукт (ВВП) в пересчете на душу населения и ВКО во многих странах с тем, как изменялись те же показатели в США начиная с 1900 года. Она обнаружила, что к 1990 г. развивающиеся страны добились более высокой посещаемости школ, чем Соединенные Штаты в 1900 и 1920 гг., когда их ВВП находился на том же уровне. На рис. 3.1 видно, что только в отдельных развивающихся странах ВКО ниже, чем была в США в 1900 г., и это несмотря на то, что ВВП в пересчете на душу населения там значительно ниже, чем в США в 1900 году.

Рисунок 3.1. Валовой коэффициент охвата (ВКО) населения средним образованием и ВВП на душу населения для 127 стран в 1990 г.



Источник. Goldin (2002).

Примечание. ВВП — внутренний валовой продукт; ВКО — валовой коэффициент охвата; ППС — паритет покупательной силы. Региональные коды: для стран Африки к югу от Сахары, — 1; Ближний Восток и Северная Африка — 2; Восточная Азия и Тихоокеанский регион — 3; Латинская Америка и Карибский бассейн — 4; Южная Азия — 5; Восточная Европа и Центральная Азия — 6; развитые страны — 8.

Более того, в большинстве развивающихся стран ВКО выше, чем в США в 1920 году. Данные, собранные Голдин, показывают, что в 1990 г. во многих развивающихся странах ВКО средним образованием была выше, чем в большинстве стран Европы в середине 50-х годов, когда ВВП на душу населения там был значительно выше.

Однако начиная с 1990 г. разрыв между доступом к среднему образованию в развитых и развивающихся странах заметно увеличился, поскольку развивающиеся государства не сумели использовать расширяющиеся возможности среднего образования так, как это сделали развитые страны. В деле распространения образования развивающиеся регионы сильно отстают от развитых стран, за исключением стран Восточной Европы.

В 90-х годах развивающиеся страны предприняли совместные усилия по распространению среднего образования, что привело к впечатляющим результатам (см. рисунок 3.2). Между 1970 и 2000 гг. в Зимбабве ВКО вырос с 7,5 до 44,5% (для примера была взята одна страна от каждого региона), в Бразилии — с 26 до 108, в Таиланде — с 17 до 82, в Индии — с 24 до 49, в Египете — с 28 до 86%. Во вставке 3.1 рассказывается, как Индия, где значительная часть населения вообще не посещала школу, сумела добиться распространения среднего образования.

В 90-х годах многие латиноамериканские страны спланировали и провели важные реформы среднего образования, направленные на увеличение доступности и равноправия, а также на повышение качества и соответствия требованиям времени. В результате удалось добиться улучшения ситуации с доступностью и равноправием, но в том, что касается качества и соответствия требованиям, успехи оказались скромнее. Это стало ясно после изучения результатов исследований, проведенных среди учащихся в некоторых странах, таких, как Международное исследование по оценке качества математического и естественно научного образования (TIMSS), Международная оценка образовательных достижений учащихся (PISA) и Международное исследование грамотности взрослых (IALS). Работчики политики в области образования в регионах начали анализировать полученные результаты, для того чтобы понять, что «не получилось» и что нужно сделать для успеха реформ (UNCTAD 2002).

Проблемы обеспечения справедливости

Во многих странах отсутствие справедливого доступа к среднему образованию является главным препятствием на пути развития человеческого потенциала, а следовательно, экономического роста и сокращения бедности. Исторически расширенный доступ к среднему образованию был одинаков и для мальчиков, и для девочек. Но, как только он достиг некоего порогового уровня, начало проявляться гендерное неравенство. Когда пытаются объяснить причины гендерной дифференциации в средней школе, говорят, что сказываются культурные факторы, и мальчиков отправляют в школу, а девочек оставляют дома присматривать за младшими детьми, кроме того, считается, что у девочек нет перспектив на рынке труда.

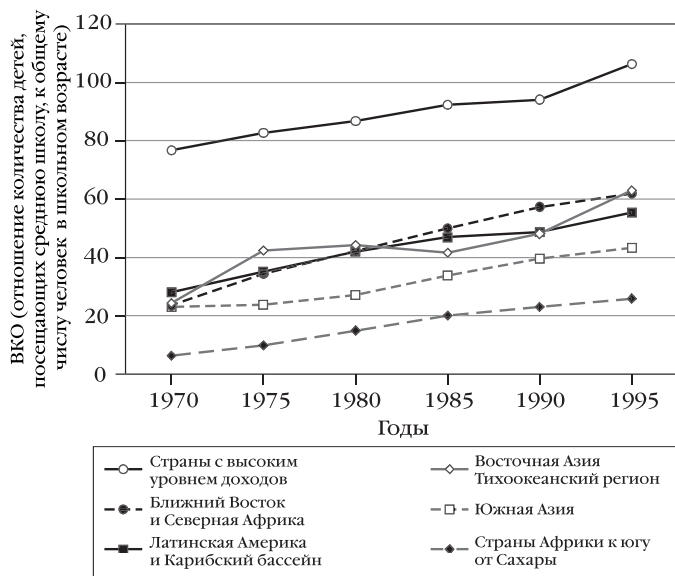
Внимательно изучая индекс гендерного равенства (ИГР), представленный на рисунке 3.3, можно убедиться, что во всех регионах неравенство между девочками

и мальчиками в том, что касается получения среднего образования, сократилось настолько, что в некоторых регионах его практически нет. Тем не менее в Южной Азии 52% мальчиков и только 33% девочек посещают среднюю школу. На Ближнем Востоке и в Северной Африке эти цифры составляют 64 и 55% соответственно, а в африканских странах — 28 и 22% (UN 2004b). Хотя разрыв несколько сократился, но разница между странами и регионами сохранилась. В странах, где количество детей, продолжающих обучение в средних школах, невелико, необходимо проводить политику по достижению гендерного равноправия.

Неравенство между странами и регионами

Данные Коэна и Сото (Cohen and Soto 2001), проанализированные Блумом (Bloom 2003), показывает, что постепенное повышение доступности начального образования не сопровождалось таким же процессом в среднем образовании. За увеличением числа учащихся средней школы во всем мире скрывается огромное различие в ситуации как между регионами, так и внутри них. Валовый коэффициент охвата (ВКО) учащихся в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и странах Карибского бассейна, Ближнего Востока и Северной Африки в 1980 г. составлял около 42%. В 1996 г. он вырос до 69, 52, и 64% соответственно. В Южной Азии между 1980 и 1996 гг. ВКО изменился с 27 до 48%, в странах Африки к югу от Сахары, — от 15 до 27% (World Development Indicators 1998, 1999). На рисунке 3.4 хорошо видно, как в разных

Рисунок 3.2. ВКО средним образованием в разных регионах, 1970–1995 гг., %



Источник. World Bank (EdStats 2004).

Вставка 3.1. Среднее образование в Индии. Успех в распространении начального образования станет основой для дальнейшего движения вперед

Индия, страна с миллиардным населением и ВВП на душу населения, равным 520 долл., добилась значительного прогресса в сокращении бедности и распространении образования. Особенно заметный рывок в распространении и улучшении качества образования был сделан в 90-х годах. Удалось добиться расширения доступа к начальному образованию для девочек, детей из низших каст и племен, а также сократить разрыв в образовательном уровне между жителями городов и деревень. В период между 1993 и 2001 гг. ВКО начальным образованием (с 1-го по 5-й класс) увеличился с 82 до 96%, в старших классах начальной школы (6–8-й) — с 54 до 60%. ВКО детей, посещающих среднюю школу, увеличился с 31 до 49%. Около 160 млн школьников ходили в начальную школу, 30 млн посещали среднюю, и 1,5–2 млн получали профессиональное образование. В 2001 г. были предприняты усилия по привлечению детей в старшие классы начальной школы (что в других странах эквивалентно младшим классам средней школы).

В 2002 г. было принято дополнение к Конституции, сделавшее восьмилетнее образование основным правом каждого ребенка. Правительство Индии разработало Национальную программу всеобщего начального образования, которая обеспечивала восемь лет школьного обучения удовлетворительного качества всем детям от 6 до 14 лет. Программа должна быть выполнена до 2010 года. Поскольку ответственность за выполнение и финансирование Программы ложится на правительства штатов, то в ней предусматривается, что часть налоговых поступлений из федерального бюджета будет направлена в бюджеты штатов для обеспечения выполнения Программы. Причем 75% денег будет получено из федерального бюджета и 25% — из бюджета штата. Это увеличивает расходную часть бюджета, рассчитанного на финансирование образования, на 9%.

Несмотря на то что Программа была принята всего несколько лет назад, предварительные результаты показывают сокращение числа детей, не посещающих школу, с 25 млн в 2003 г. до менее чем 10 млн в 2005 году. Такие цифры демонстрируют мобилизацию социальных ресурсов и совместных усилий властей всех уровней. Отсев из школ тоже немного снизился благодаря повышению качества школьного обучения. Через несколько лет можно ожидать многократного повышения спроса на среднее образование (9-й и 10-й классы), полное среднее образование (11-й и 12-й классы), а также на профессиональное образование. Предполагается, что к 2010 г. количество школьников, которые захотят после начального образования получить среднее, вырастет на 10 миллионов. Еще через несколько лет вырастет потребность и в высшем образовании.

Для большинства молодых людей среднее или профессиональное образование является последней стадией формального обучения. Менее 10% идут в высшие учебные заведения, а остальные — на рынок труда. Благодаря улучшению качества среднего и профессионального образования переход от школы к работе для них проходит гладко и открывает перспективы иметь хорошую специальность и достойную зарплату. Однако Индия должна обеспечить очень высокое качество среднего и высшего образования, чтобы оставаться на передовых позициях в области информационных технологий и бизнес-услуг. Сегодня перед средним и профессиональным образованием Индии стоит множество нерешенных задач, включающих расширение доступа, улучшение качества и соответствие требова-

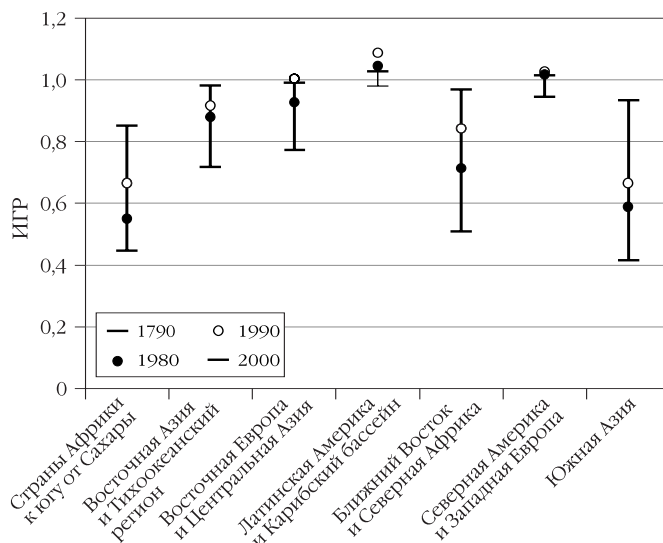
Вставка 3.1 (продолжение)

ниям. Правительство страны это понимает и поэтому разработало ряд стратегий для их решения: привлечение финансов из частного сектора экономики; обеспечение финансовой поддержки для девочек, желающих продолжить обучение в средней школе; пересмотр и модернизация содержания обучения с особым упором на математические и прикладные науки; совершенствование преподавательских методик. Правительство планирует усилить профессиональный уклон в среднем образовании и модернизировать профессиональные учебные заведения, с тем чтобы они лучше соответствовали требованиям рынка труда.

Источник. World Bank staff, South Asia Region (2005).

регионах растет разрыв между теми, у кого есть хотя бы неполное среднее образование, и теми, у кого его нет совсем.

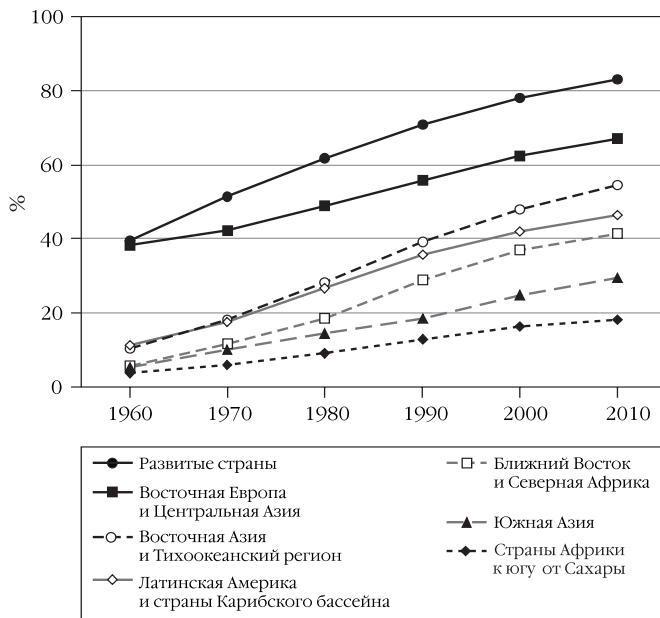
Сравнения, проведенные внутри регионов, показывают точно такое же неравенство. Например, в Африке ВКО средним образованием в Буркина-Фасо, Чаде, Гвинее, Мозамбике и Нигере по-прежнему составляет 13, в то время как в Южной Африке он равен 87%.

Рисунок 3.3. Индекс гендерного равенства (ИГР) в среднем образовании в регионах мира, 1970–2000 гг.

Источник. World Bank (EdStats).

Примечание. Индекс гендерного равенства (ИГР) — это отношение числа девочек к числу мальчиков в общем количестве учащихся, посещающих среднюю школу. ИГР=1 обозначает равное количество; величина от 0 до 1 обозначает неравенство в пользу мальчиков; величина больше 1 обозначает неравенство в пользу девочек.

Рисунок 3.4. Доля населения, имеющего полное или неполное среднее образование, по регионам, 1960–2000 гг. и прогноз до 2010 г.



Источник. Cohen and Soto (2001).

Роль субсидий в улучшении образования

Главной причиной, почему ребенок не ходит или перестает ходить в школу, является отсутствие в семье материальных средств. Для начала трудности возникают из-за того, что ребенок школьного возраста перестает зарабатывать деньги, составляющие часть семейного бюджета. В таких обстоятельствах все меры по улучшению школьных условий, повышению зарплаты учителям, реформированию министерства образования (т. е. меры по поддержке стороны, поставляющей образовательные услуги), — не приносят желаемого результата. Если поддержать потребителя образования на определенных условиях, это может дать более ощутимый эффект, поскольку помощь направляется прямо на достижение цели программы — на повышение посещаемости школы и удержание в школе учащихся.

До недавнего времени о роли целевых субсидий, направленных на улучшение результатов образования в развивающихся странах, было известно совсем мало, хотя подобных программ осуществлено уже довольно много, особенно в Латинской Америке. Примерами таких субсидий служат программы типа «деньги на образование»: в Бразилии — Bolsa Escola (Scholarship Fund — Фонд стипендий), в Чили — SUF (Unitary Family Subsidy — Единая семейная субсидия), в Гондурасе — PRAF (Family Allowance Program — Программа семейного субсидирования), в Мексике — Progresa (Education, Health, and Nutrition Program — Программа развития образования, здравоохранения и здорового питания),

Вставка 3.2. Progresa — программа материального стимулирования образования (Мексика)

Progresa — программа, направленная на поддержку школьников начальной и средней школы, была начата в 1992 г. как пилотный проект Министерства социального развития. В 1997 г. ее широко развернули по всем сельским районам страны. В 1999 г. ученикам 3-го класса начальной школы выплачивали ежемесячно 80 песо (8,37 долл.), и чем старше класс, тем больше была стипендия. Был выбран именно такой подход, поскольку чем старше ученики, тем ниже становится посещаемость, особенно в начальной школе. Это связано со скрытыми семейными издержками в виде упущенных доходов и расходов на дорогу. В младших классах средней школы (7–9-й классы) выгоды от программы оказались более высокими для девочек, что позволило уменьшить гендерное неравенство в образовании, особенно в среднем.

Программа Progresa связана с финансовой поддержкой, которую правительство оказывает школам. Она проводится совместно с Министерством образования, для того чтобы обеспечить необходимое количество дополнительных школ, учителей и учебных материалов в тех районах, где удалось добиться повышения числа учеников. В результате увеличение количества учащихся не привело к повышению числа учеников, приходящихся на каждого учителя. Более того, благодаря тому что были построены новые школы в тех местах, где осуществлялась программа, расстояние до школ сократилось на 10%.

Эффект от работы программы особенно заметен в тот период, на который приходится переход из начальной школы в среднюю: на 20% возросло количество девочек, посещающих младшие классы средней школы и на 10% — количество мальчиков. Дети, охваченные этой программой, в среднем получили 0,66 года дополнительного обучения — до начала работы программы средняя продолжительность обучения в школе составляла 6,8 года, а после она стала равняться 7,46 года. Обеспечивая финансовую поддержку учащимся средней школы, удалось добиться положительных результатов, как прямых, так и косвенных.

Источник. Morley and Cosdy (2003).

в Никарагуа — RPS (Social Safety Net — Система обеспечения социальной безопасности). В Бангладеш проводилась программа типа «продукты питания на образование», которая недавно прошла монетизацию. На такие программы выделяется в среднем около 0,1–0,2% валового национального дохода. Важно выяснить, какая часть средств, выделенных на образование, идет на субсидирование этих программ. В Латинской Америке только 2,5–5,0% всех денег, из которых финансируется образование, расходуются на подобные программы, в то время как их вклад в увеличение количества учащихся весьма велик (Morley and Cosdy 2003). Таким образом, финансовая помощь потребителям среднего образования приносит прямую и косвенную пользу. Пример мексиканской программы «деньги на образование» служит хорошим тому подтверждением (см. вставку 3.2).

Только незначительное количество учеников продолжает и завершает среднее образование

Проблема развивающихся стран состоит не только в том, что там не создано условий для получения среднего образования. Многие дети, уже поступившие в школу, бросают ее до окончания. Особенно это относится к девочкам и детям из бедных семей.

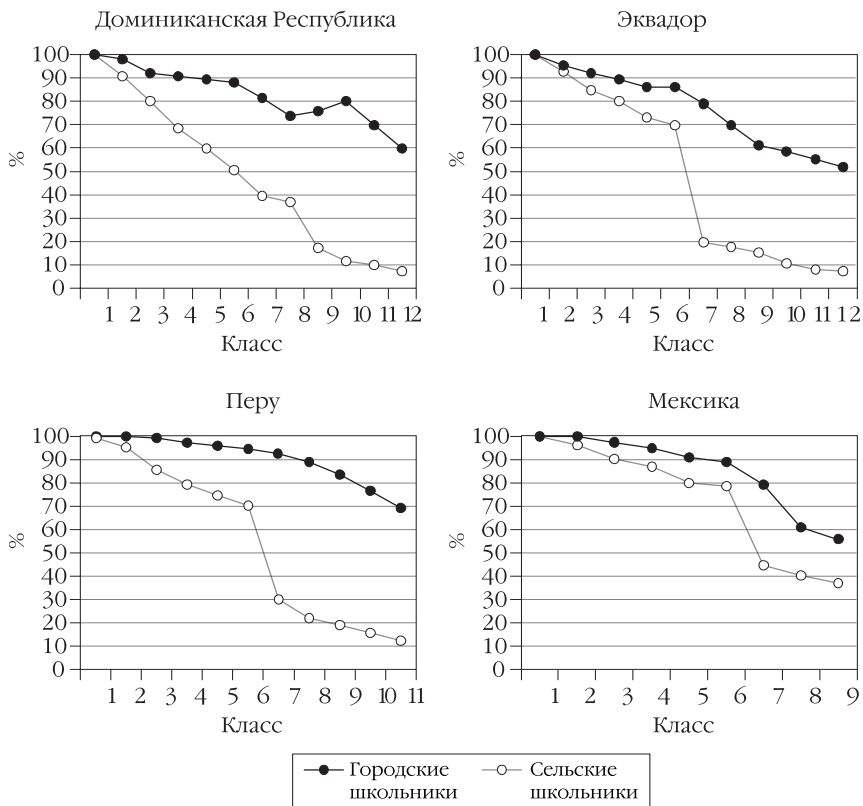
Филмер (Filmer 2000) использовал данные 1995–1996 гг. по домохозяйствам в 41 стране, изучая взаимозависимость между гендерной принадлежностью учеников, их благосостоянием и тем, как они посещали школы. Его исследования показали, что количество учащихся, окончивших среднюю школу, из бедных семей, из семей среднего достатка и богатых весьма различно и между ними существует большой разрыв. Например, в Египте среди юношей в возрасте между 15 и 19 годами, происходящих из богатых семей, 99% окончили один класс и больше, 94 — закончили пять классов и больше и 81% — девять классов и больше. Среди юношей из семей среднего достатка эти цифры составляли 96, 83 и 64% соответственно. Для юношей из бедных семей эти показатели были значительно ниже: 87% окончили один класс и больше, 74 — пять классов и больше и 47% — девять классов и больше. Подобный же сценарий можно наблюдать и в других странах мира, как видно из Приложения 2 и данных из Приложения 3. В странах, где проводилось исследование, наблюдается значительное снижение посещаемости при переходе из начальной школы в среднюю, причем в сельской местности такое снижение бывает самым значительным. Правда, если сельские школьники все же попали в среднюю школу, то большинство из них остается в ней вплоть до завершения обучения.

В городах и сельской местности наблюдается значительный разброс по гендерному и имущественному принципу. Исследования, проведенные в четырех латиноамериканских странах, где ситуация весьма характерна для всей Южной Америки, показали огромную разницу между количеством школьников, завершивших образование, в городах и в деревнях. На рисунке 3.5. показано, что в начале 90-х годов в Перу из всех учеников, поступивших в 1-й класс, 70% доучились до 6-го класса, менее 40 — перешли в 7-й класс и только 20% поступили в 11-й класс. Большая часть детей из семей, живущих в деревнях, не стала продолжать обучение в средней школе, однако те немногие, кто поступил в среднюю школу, добивались успеха. Ситуация с учениками в городских школах выглядела лучше: около 98% из них перешли в 6-й класс, 95% продолжили обучение в 7-й классе и 75% доучились до 11-го класса.

В таких больших странах, как Мексика, разница между числом детей, которые завершили начальное образование, в городах и сельской местности оказалось не такой значительной: почти 75% сельских школьников и 85% городских детей перешли в 6-й класс. Но в том, что касалось среднего образования, разница была значительной: менее 50% сельских учеников продолжили обучение в средней школе и только 40% окончили младшие классы средней школы (9-й класс), в то время как 68% детей из городских семей продолжали учиться и 64% окончили 9-й класс.

Невысокая степень заинтересованности в среднем образовании в Латинской Америке объясняется следующими двумя факторами: родители и ученики

Рисунок 3.5. Сельские и городские школьники, переходящие в следующий класс в Доминиканской Республике, Эквадоре, Мексике и Перу, начало 1990-х годов



Источник: Cabrol (2002).

отказываются от продолжения обучения из-за того, что велик процент учащихся, оставленных на второй год, а также из-за распространенного мнения, что качество обучения и его соответствие требованиям оставляют желать лучшего. Мексика пытается разрешить эту проблему путем внедрения специальной программы дистанционного обучения Telesecundaria, рассчитанной на сельских жителей. Telesecundaria, телевизионная образовательная программа, была впервые выпущена более 30 лет назад. На самой первой стадии для нее использовали микроволновые передатчики, а затем перешли на вещание через спутник. Передача обеспечивает сельских учителей и учеников полным пакетом необходимых сведений, а также современной обучающей методикой, что дает возможность детям пройти полный курс для младших классов средней школы. Причем стоимость этого курса сопоставима со стоимостью обучения в густонаселенных городских районах (Calderoni 1998).

Вставка 3.3. Распространение среднего образования в Китае

В Китае стремление распространить среднее образование привело к резкому росту числа учащихся в младших классах средней школы в 1990–2000 годах. В результате проведения в жизнь трех взаимосвязанных мер по распространению образования за эти годы процент тех, кто посещает школу, вырос с 66,7 до 90.

- *Закон об образовании.* В 1986 г. правительство Китая обнародовало Закон об обязательном образовании (ЗОО), устанавливающий права и обязанности граждан и правительства по отношению к обязательному образованию. Закон содержал два основных положения, необходимых для привлечения учащихся в младшие классы средней школы: а) все дети, достигшие 6 лет, должны ходить в школу, чтобы получить девятилетнее обязательное образование, т. е. младшие классы средней школы стали обязательными; б) на местные власти возложена ответственность за выполнение Закона об обязательном образовании, включая распоряжение фондами, капиталовложениями, а также обеспечение зарплатами учителей. Правительство несет ответственность за то, что затраты на каждого отдельного ученика должны расти скорее, чем обычные расходы государства на образование.
- *Мобилизация ресурсов в сельской местности.* В начале 90-х годов, когда доходы фермеров в некоторых богатых районах начали быстро расти, центральное правительство Китая ввело для сельской местности налог на образование в размере 2%. Вместе с другими взносами, получаемыми с родителей, он дал местному бюджету 12,5 млрд долларов или 100 млрд юаней (RMB), на внедрение девятилетнего обязательного образования.
- *Увеличение государственных расходов на сельские школы.* Начиная с середины 90-х годов возросли государственные ассигнования на базовое образование, причем выросли не только обычные государственные инвестиции, но и специальные фонды, предназначенные для сельских школ. В результате между 1996 и 2001 гг. текущие расходы на начальный уровень среднего образования увеличились на 151%. Правительство каждый год выделяет около 5–10 млрд юаней (RMB) на строительство и ремонт сельских школ, а также на Интернет-образование. Этот специальный фонд совместно с местными властями обеспечивает финансирование образовательных программ.

Источник. China, National Education Finance Statistic Yearbook 1997, 2002; Center for Education Development and Research 2003, 26–27.

Чтобы понять, как быстро и какими огромными шагами движется Китай в деле распространения среднего образования, следует ознакомиться со вставкой 3.3.

Включение взрослых в систему среднего образования

В основном тема нашего доклада посвящена детям школьного возраста. Однако следует обратить внимание на то, что во многих развивающихся странах образование и профессиональное обучение для взрослых находятся на низком уровне и не соответствуют задачам общества, основанного на знаниях. Чтобы

понять масштаб этой проблемы, нужно определить среднее количество лет, проведенное в школе, для взрослого населения старше 25 лет. Для Южной Азии в 1990 г. оно составляет 3,3 года, в странах Африки к югу от Сахары, — всего 2,5, а в странах ОЭСР оно равняется 9,4 года (Barro and Lee 1996). За последние годы многие страны осознали важную роль среднего образования в формировании квалифицированного трудового ресурса нации и создали для взрослого населения возможность получить как дополнительное образование, так и поучиться без отрыва от своих основных занятий.

В большинстве стран, чтобы обеспечить для взрослых шанс получить общее среднее образование, прибегают к дистанционному обучению. Например, Национальная открытая школа в Индии представляет собой альтернативу официальному среднему образованию. Ее образовательные программы подходят учащимся всех возрастов. Профессиональное обучение в виде дополнительного курса для учащихся средних школ также часто используют для того, чтобы дать возможность взрослым продолжить образование. Особенно хорошо развита система образования для взрослых в Финляндии: помимо основного университетского образования взрослые могут обучаться на разнообразных курсах, ориентированных или не ориентированных на получение сертификата (World Bank 2003c).

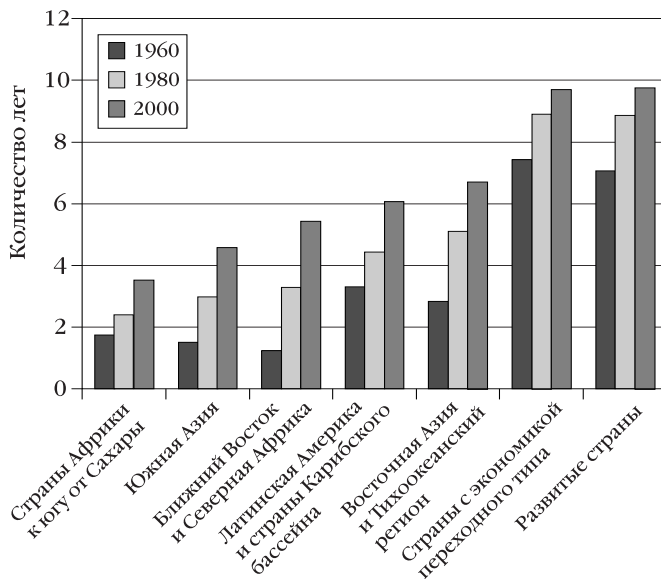
Для вовлечения взрослого населения в систему образования необходимо выработать стратегию по многим проблемам политики в области образования. Необходимо учитывать значительные различия в потребностях и видах обучения для взрослых и юных учеников. Страна, основная часть населения которой имеет недостаточное образование, планирующая увеличить инвестиции в развитие технологически развитых отраслей экономики, должна проанализировать, каким образом нужно удовлетворить потребности в технической подготовке работников с начальным образованием, работающих в основном в неформальном секторе. В этом контексте перед разработчиками политики в области образования, встают следующие важные вопросы: какую роль должно играть среднее образование? нужно ли взрослым посещать обычную общеобразовательную среднюю школу? должны ли образовательные программы для взрослых ставить своей целью получение аттестата о среднем образовании или какого-либо иного сертификата об образовании?

Продолжительность образования в средней школе

Во всех регионах мира в течение последних сорока лет наблюдается постоянный рост продолжительности образования (см. данные по некоторым странам в Приложении 3). Однако, несмотря на очевидный прогресс, многие развивающиеся страны по-прежнему отстают. Среднее количество лет, проведенных в школе, неуклонно растет во всех регионах, но темпы этого роста сильно различаются (см. рис. 3.6.). Особенно тревожит ситуация в странах Африки к югу Сахары. Там были сделаны огромные усилия по ее исправлению, и за последние десять лет удалось многого добиться.

Обычно среднее количество лет, проведенных в школе, используют как индикатор уровня образованности в стране. Однако было бы ошибкой полагать, что

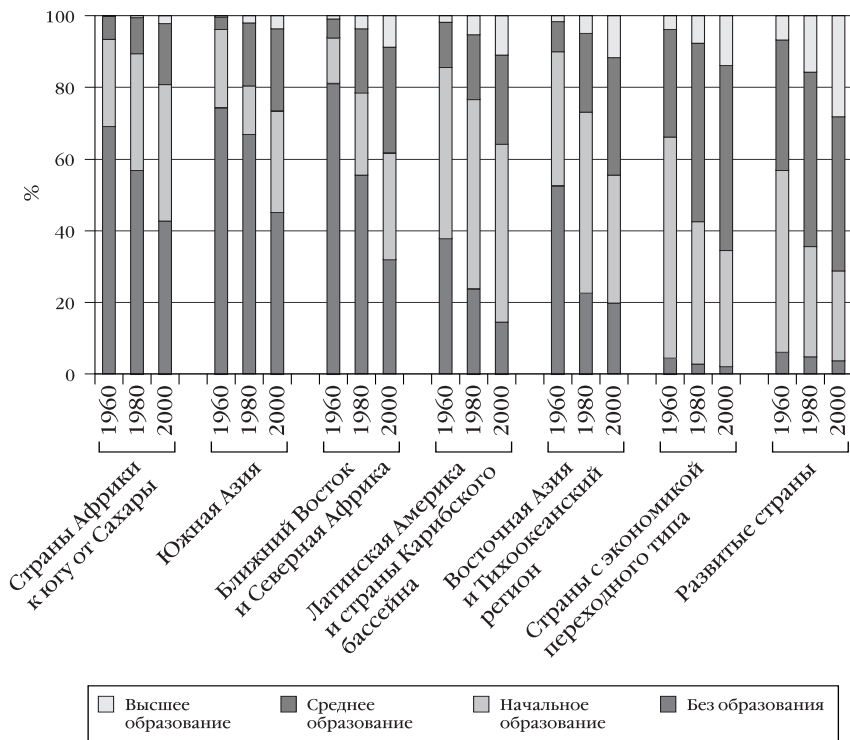
Рисунок 3.6. Среднее количество лет школьного образования у детей от 5 лет и старше в разных регионах, 1960, 1980 и 2000 гг.



чем больше лет ученик провел на школьной скамье, тем лучше и глубже знания, им полученные. Если сравнить ситуацию в средней школе с тем, что было достигнуто в начальной, то становится ясно, что доля населения, получившего среднее образование, растет довольно медленно. В большинстве развивающихся стран именно средняя школа является главным препятствием на пути повышения образовательного уровня. Как видно из рисунка 3.7, страны Африки к югу от Сахары, отстают в этой области, отчасти из-за того, что в 70-х годах не занимались проблемой среднего образования, и эта тенденция сохраняется до сих пор. В 60-х годах процент получивших среднее образование в странах Африки к югу от Сахары, был выше, чем в Южной Азии, Ближнем Востоке и Северной Африке, но к 2000 г. оказалось, что количество людей, имеющих хотя бы неполное среднее образование, в Африке значительно меньше, чем в других регионах мира. Если сравнивать страны Восточной Азии и Латинской Америки, то прослеживается такая же тенденция: в Восточной Азии число людей со средним образованием резко увеличилось, в то время как в Латинской Америке оно выросло весьма незначительно. Странам этих регионов предстоит еще много сделать в ближайшие десять–двадцать лет, чтобы решить эту проблему. В странах с развитой экономикой и экономикой переходного типа были достигнуты большие успехи в образовании: практически все дети охвачены начальным образованием и одновременно выросло число учащихся средних школ и высших учебных заведений.

Можно ли преодолеть разницу в образовательном уровне между регионами? Как показывает пример таких стран, как Финляндия, Гонконг (Китай), Республика Корея, Малайзия, Сингапур и Тайвань (Китай), это не только реально, но и воз-

Рисунок 3.7. Образовательный уровень молодежи в возрасте от 15 лет и старше, по регионам, 1960 и 2000 г.

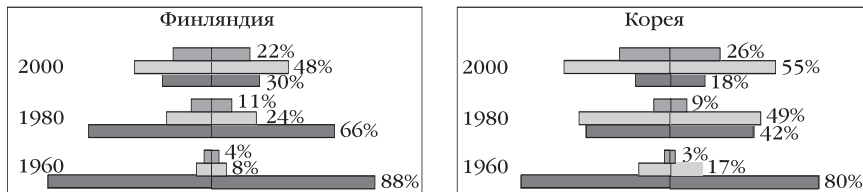


можно сделать за относительно короткий промежуток времени. В период между 1960 и 2000 гг. в этих странах среднее количество лет обучения в школе увеличилось более чем на 4,5 года (World Bank 2003a). Финляндия и Корея предприняли серьезные меры для снижения количества взрослого населения, имеющего только начальное образование, путем предоставления всем возможности получить среднее образование.

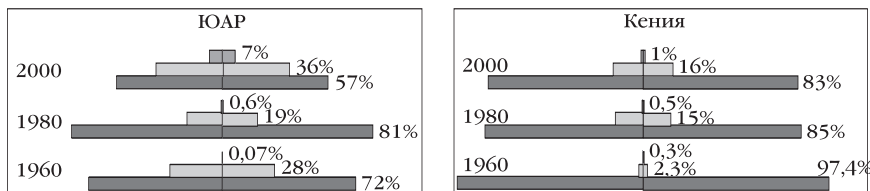
За последние сорок лет Финляндия и Республика Корея разработали активную образовательную политику, которая привела к заметному увеличению числа взрослых со средним образованием (см. рис. 3.8, раздел А). Изменение ситуации в Республике Корее можно видеть, если сравнить первый график, который выглядит как пирамида с широким основанием, — это означает, что в стране много взрослых без начального образования, со вторым, где середина значительно шире основания (это значит, что число взрослых со средним образованием больше, чем с начальным). Республике Корее потребовалось всего двадцать лет, чтобы добиться таких результатов, а Финляндия потратила на это сорок лет. (Вставка 3.4 посвящена детальному описанию успехов Республики Кореи.) Рост образовательного уровня в странах Восточной Азии, а также в Финляндии и других Скандинавских

Рисунок 3.8. Образовательный уровень молодежи в возрасте старше 15 лет в некоторых странах

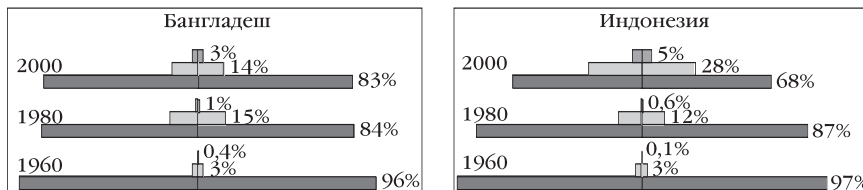
А. Финляндия и Республика Корея



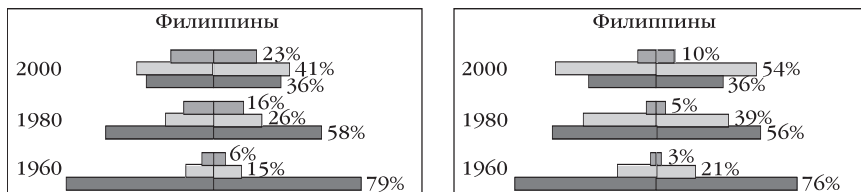
Б. ЮАР и Кения



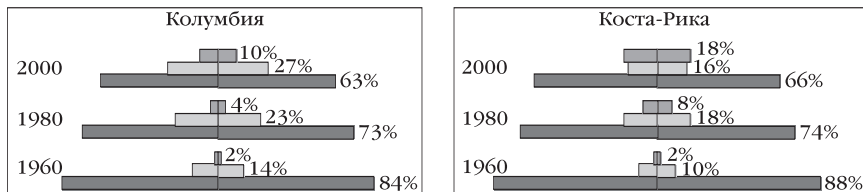
В. Бангладеш и Индонезия



Г. Филиппины и Польша



Д. Колумбия и Коста-Рика



■ Процент населения старше 15 лет с высшим образованием
 ■ Процент населения старше 15 лет со средним образованием
 ■ Процент населения старше 15 лет с начальным образованием или без образования

странах начался с усовершенствований, проведенных в самом основании пирамиды, а затем процесс был продолжен с помощью мер по распространению среднего образования. Образовательная политика этих стран привела к расширению средней секции пирамиды, уменьшению нижнего раздела и с самого начала оставила нетронутым верхний ряд (взрослые, имеющие высшее образование).

По контрасту, в большинстве стран Африки, Южной и Восточной Азии за последние сорок лет в образовании произошли либо очень небольшие, либо вообще никаких перемен (см. рис. 3.8, разделы Б и В). После периода застоя, за последние двадцать лет, ЮАР добилась больших успехов. На Филиппинах заметно выросло число людей со средним и высшим образованием (раздел Г). Продвижение этих стран по пути распространения высшего и среднего образования весьма значительно.

В целом распространение среднего образования в странах Латинской Америки оставляет желать лучшего. В большинстве стран основная часть населения имеет только начальное образование или меньше. Латинская Америка отличается тем, что направляет большие инвестиции на расширение доступа к высшему образованию. Коста-Рика представляет собой поразительный пример, поскольку процент взрослого населения, имеющего высшее образование, там выше, чем процент тех, кто имеет среднее образование (см. рис. 3.8., раздел Д). Дополнительные примеры образовательных пирамид можно посмотреть в Приложении 4.

Низкое качество и несоответствие требованиям

Мы убедились, что сегодня в развивающихся странах среднее образование стало доступнее, чем оно было в развитых странах в те времена, когда доход на душу населения там был такой же, как сейчас в развивающихся. А что можно сказать о качестве среднего образования в развивающихся странах? Сравнимы ли средние цифры по стране и распределение образования с теми же показателями в развитых странах? Существуют ли данные, что в странах, где доступ к среднему образованию расширился очень быстро, само это образование стало хуже качеством, чем в других государствах?

Когнитивная деятельность может служить показателем качества образования. За последние годы была сделана попытка оценить когнитивную деятельность с помощью международных критериев оценки, таких, как TIMSS и PISA. Общеизвестно, что в международной сравнительной оценке принимает участие больше развитых стран, чем развивающихся. Проведенные тесты показали, что в развивающихся странах, принявших в них участие, дела обстоят хуже, чем в развитых, а страны со средними доходами демонстрируют результаты хуже, чем страны с высокими доходами. Поскольку ситуация в самых бедных странах обычно не отражена в международных оценках, то трудно прийти к объективному заключению по поводу того, как бы они выглядели в сравнении с другими участниками тестов. Но вопреки низким показателям результаты самых лучших и самых худших учеников в развивающихся странах разнятся больше, чем результаты учеников в развитых государствах.

Вставка 3.4. Успех распространения всеобщего начального и среднего образования в Республике Корея

После разрушительной войны 50-х годов Республика Корея была одной из самых бедных стран мира. За четыре десятилетия ей удалось добиться почти стопроцентного охвата населения начальным и средним образованием. Теперь сектор высшего образования Кореи можно сравнить с системой высшего образования любой развитой страны. Среднее количество лет, проведенных в школе, на душу населения в Республике Корея почти удвоилось в период между 1970 и 1995 гг. — с 5,74 до 10,25 года. Процент неграмотных резко сократился с 13 в 1970 г. до 2% в 1999 году. Результаты исследований, проведенных в рамках программы PISA и TIMSS в 1995 и 1999 гг., показали, что корейские студенты показывают наилучшие результаты по математике и научным дисциплинам среди учащихся стран ОЭСР. Поэтому не вызывает удивления тот факт, что Республика Корея стала одной из 12 наиболее развитых экономик мира.

Такое быстрое распространение образования объясняется целым рядом факторов.

1. В конце 50-х годов правительство Республики Кореи разработало и воплотило в жизнь план развития страны, который предусматривал укрепление и расширение системы образования. В 60-х годах основной упор делался на всеобщее начальное образование, в 70-х основным стало развитие среднего образования, а в 80-х — высшего.

2. Соблюдение принципа равных возможностей сыграло важную роль в сбалансированном развитии системы образования. В 1968 г. были отменены вступительные экзамены в среднюю школу и введена система лотереи на учебные места. Такая лотерея воспринималась как справедливая, поскольку учитывала в основном место проживания ученика, а не его оценки, которые зависят от материальных возможностей семьи и от других социально-экономических факторов. Подобная система, практически уничтожившая все элитные средние школы, была воспринята учащимися, родителями и другими участниками процесса без возражений. В 1974 г. правительство разработало и воплотило в жизнь новую программу под названием «Уравнивающая политика для средней школы» (УПСШ). Благодаря ей были выровнены такие показатели, как текущие расходы школы, прием учащихся, размеры и оборудование классов. УПСШ способствовала распространению среднего образования верхнего уровня. Эти и другие меры привели к тому, что в стране нет заметных различий между бесплатными средними школами, а также между бесплатными и частными школами.

3. Чтобы добиться таких результатов, были значительно увеличены государственные расходы на образование. Между 1954 и 1959 гг. они выросли в 3 раза. В 60-х годах четыре пятых всех расходов на образование направлялось на начальную школу. Ассигнования на образование постоянно росли, в 1963 г. они составляли 14,3% всего государственного бюджета, а в 2003 г. — 17,5%. Расходы на образование в 1970 г. составляли 2,9% ВВП, а в 2003 г. — 4,97% ВВП.

4. Частный сектор тоже сделал большой вклад в развитие образования. В 2000 г. частные школы составляли 20% всех средних школ, 55% — средних школ верхнего уровня и 78% всех четырехлетних колледжей и университетов. Частное среднее и высшее образование в основном получало поддержку в виде государственного налогового стимулирования (например, с них был снят налог на имущество), денежных взносов со стороны семей учащихся, а также иностранной помощи до той поры, пока доходы государства выросли настолько, что их начали

Вставка 3.4. (продолжение)

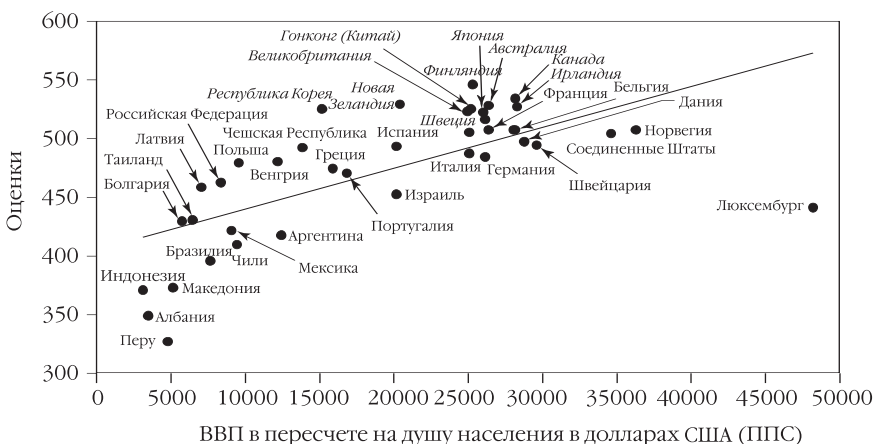
реинвестировать в образование. После введения УПСШ государство начало оказывать прямую финансовую поддержку и частным учебным заведениям.

Главным, что стимулировало Республику Корею в достижении поставленных целей, была социальная и экономическая потребность в образовании. Пример Республики Кореи убедительно доказывает, что политическая приверженность поставленным задачам на всем протяжении их выполнения является весьма важным фактором для продвижения от нижнего уровня образовательной системы к верхнему. Более того, можно одновременно добиться доступности и повышения качества образования, если правительство будет осуществлять сбалансированный подход к этим двум целям в процессе воплощения планов в жизнь.

Источник. Авторская компиляция.

Результаты международной программы PISA показывают, что в целом учащиеся из стран с высоким уровнем доходов чаще всего демонстрируют показатели лучше, чем учащиеся из стран со средними и низкими доходами (см. рис. 3.9).¹ Однако благосостояние нации не является гарантией хороших результатов тестирования. Например, учащиеся Италии, страны с высокими доходами, в чтении оказались на 40 пунктов ниже показателей учащихся Кореи. Таиланд, у которого ВВП на душу населения в 2 раза ниже, чем у Аргентины, показал результаты несколько лучше, чем Аргентина. Значительно важнее то, как

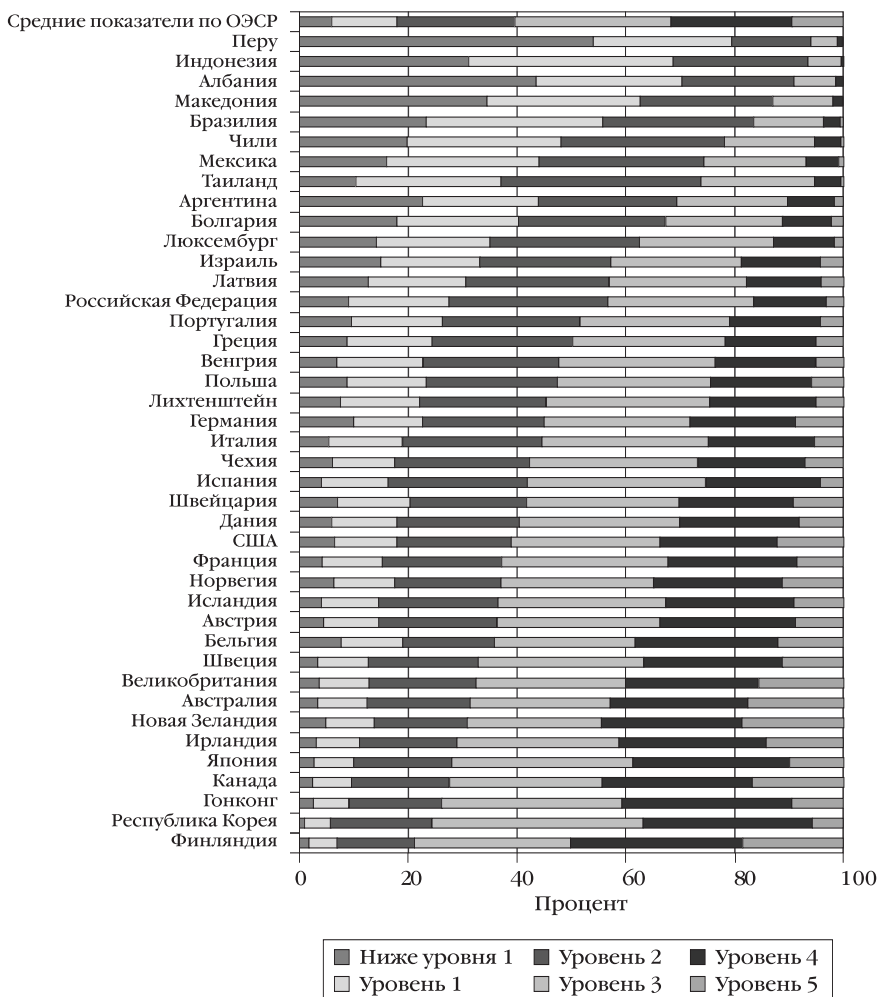
Рисунок 3.9. Результаты тестирования учащихся и ВВП на душу населения в отдельных странах, PISA 2000, чтение



Источник: OECD (2003b).

Примечание: ВВП — внутренний валовой продукт; PISA — Международная оценка образовательных достижений учащихся, ППС — паритет покупательной силы. Курсив выделены названия стран, где, по статистике, показатели значительно выше, чем средние по странам ОЭСР.

Рисунок 3.10. Процент учащихся в возрасте 15 лет, достигших некоторого уровня грамотности по шкале навыков чтения PISA, в отдельных странах, 2000 г.



Источник. OECD (2003b: table 2).

Примечание. PISA — Международная оценка образовательных достижений учащихся. Учащиеся, показавшие результаты ниже уровня 1, по оценке PISA не владеют базовыми навыками чтения. Учащиеся, показавшие результаты, соответствующие уровню 3 по комбинированной шкале навыков чтения, способны выполнить задания по чтению средней сложности: выделить в тексте несколько информационных сообщений, найти связь между разными частями текста, соотносить сведения в тексте со сведениями из повседневной жизни. Шестидесят процентов учащихся со средними показателями по ОЭСР находятся на уровне 3 или выше.

система образования страны распределяет и использует свои ресурсы, чтобы обеспечить возможности для получения знаний.

На рисунке 3.10 виден процент учащихся, достигших определенного уровня в соответствии со шкалой навыков чтения PISA. В странах ОЭСР 60% учащихся, достигших 15 лет, способны выполнить задания по чтению средней сложности: выделить в тексте несколько информационных сообщений, найти связь между разными частями текста, соотнести сведения в тексте с повседневной жизнью (т. е. они находятся на уровне 3 или выше по шкале PISA). Ученики в возрасте 15 лет из большинства развивающихся стран не справились с этим заданием. Десять стран с низкими и средними доходами: пять из Латинской Америки плюс Албания, Болгария, Индонезия, бывшая югославская республика Македония и Таиланд имеют самый высокий процент учащихся, находящихся ниже уровня 3.

Средние показатели состояния образования разных стран дают возможность сравнить их между собой, но не позволяют увидеть, как отличается успеваемость учеников внутри страны. Здесь развивающиеся страны тоже отстают. Разница между успеваемостью хороших учеников и отстающих в развивающихся странах значительно больше, чем в развитых. Перед развивающимися странами стоит задача повысить средний уровень успеваемости и одновременно сократить разрыв между отличниками и отстающими. Разработчики политики в области образования должны определить меры воздействия, для того чтобы улучшить качество среднего образования и сократить отставание в этой области.

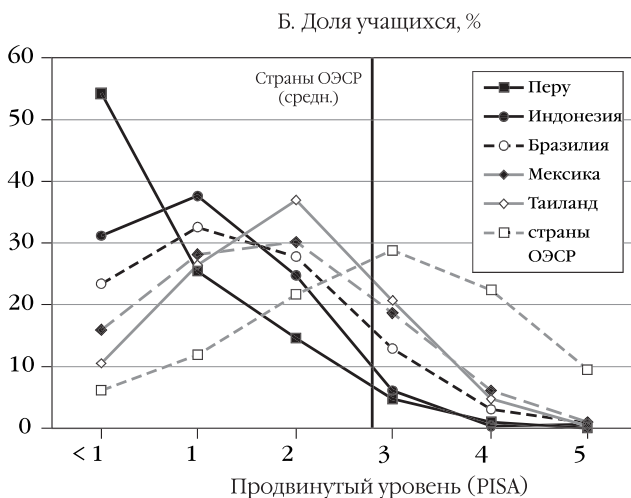
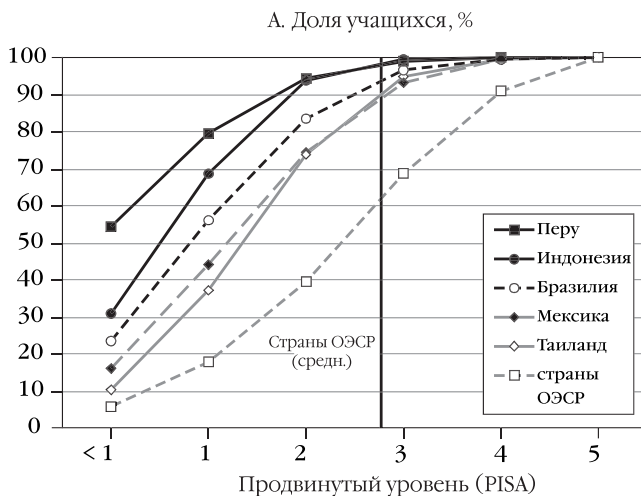
В трех странах, показавших наилучшие результаты по шкале PISA: Финляндии, Гонконге и Республике Корея, — разница между оценками отличников и неуспевающих учеников оказалась сравнительно небольшой. Это свидетельствует о том, что образовательная система успешно преодолела социально-экономическую сегрегацию и предоставляет всем возможность получить высококачественное образование. Как уже было упомянуто выше, в период между 1960 и 2000 гг. в этих странах значительно увеличилась средняя продолжительность пребывания учащихся в школах и улучшилось качество образования.

На рисунке 3.11. А показана совокупная частотность успеваемости учащихся в соответствии с уровнем знаний, определенным тестами PISA. На графике видно, что учащиеся из бедных стран редко показывают результаты, которые являются средними для стран ОЭСР. Девяносто пять процентов учащихся Перу и Индонезии, например, показывают результаты ниже средних по странам ОЭСР.

На рисунке А видно, что страны со средним уровнем доходов имеют разные показатели. В частности, Мексика и Таиланд показывают улучшение качества на левом конце распределения. В этих странах значительно меньше детей, которые учатся намного хуже отличников или имеют оценки ниже средних показателей по странам ОЭСР. В то время как в Перу (особенно), в Бразилии и Индонезии огромное число школьников находятся на самом нижнем уровне успеваемости. Рисунок Б показывает невысокую плотность распределения уровня успеваемости и демонстрирует динамику развития.

Такие страны, как Перу, Индонезия, Бразилия, Мексика, Таиланд, и государства, входящие в ОЭСР, представляют своего рода диапазон, на котором хорошо видно, что в процессе улучшения качества самые разительные перемены происходят в левой части распределения. В Перу более 50% детей нахо-

Рисунок 3.11. Результаты обучения по данным теста PISA (ОЭСР и отдельные развивающиеся страны, 2000)

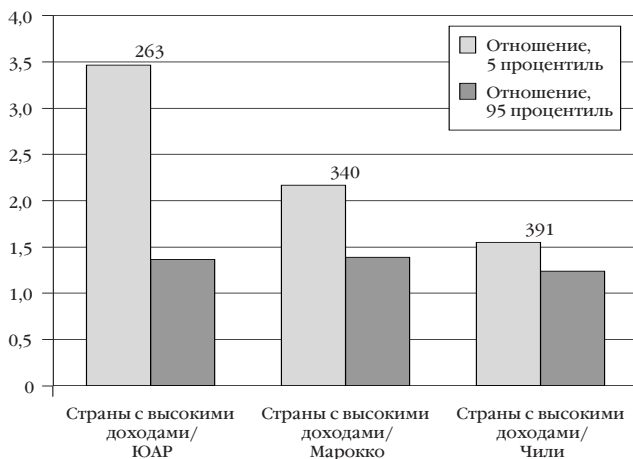


Источник: на основе Mullis et al. (2001), table 2.3a.

Примечание: PISA (Международная оценка образовательных достижений учащихся). Об уровнях оценки PISA см. примечание к табл. 3.10.

дятся ниже уровня 1 по шкале PISA, в то время как в Мексике — только 15%, а в Таиланде — около 10%. Поэтому в компендиуме положительных примеров в области образования (de Andraca 2003) Мексика упомянута как страна, в которой разработано несколько программ, направленных на повышение успе-

Рисунок 3.12. Относительная эффективность стран с высокими доходами и некоторых стран со средним доходом (ЮАР, Марокко и Чили) по оценке TIMSS-R



Источник. На основании данных, полученных в ОЭСР и ИС (2003), а также классификации World Bank стран по уровню доходов.

Примечание. TIMSS-R (Trends in International Mathematics and Science Study) — Международное исследование по оценке качества математического и естественнонаучного образования.

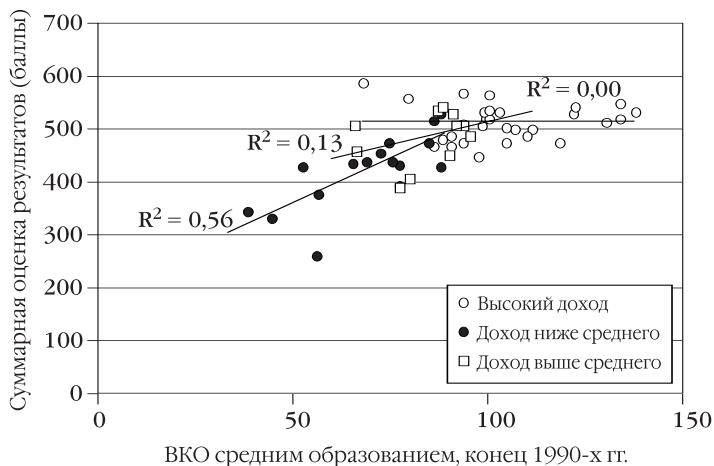
Цифры над столбцами показывают средние показатели для каждой страны.

ваемости среди детей из бедных семей, Progresia, через которую выделяют деньги на стипендии тем, кто посещает учебные заведения, и Telesecundaria, направленная на повышение образовательного уровня бедняков при помощи дистанционного обучения.

Рисунок 3.12 дает те же результаты, хотя использует данные TIMSS и несколько иной подход. Для того чтобы представить весь диапазон стран со средними доходами, было выбрано три страны: Чили, Марокко и ЮАР. На графике видна относительная эффективность стран с высокими доходами и выбранных стран по 5 и 95 процентилям, а также средние показатели каждой страны. Как можно было ожидать, по мере улучшения средних показателей отношение показателей стран с высокими доходами к показателям других стран снижается. Но важно отметить, что по 5 процентилям разрыв между показателями стран с высокими доходами и показателями выбранных стран снижается быстрее. По мере улучшения средних показателей разрыв между успеваемостью самых плохих учеников выбранных стран и самых плохих учеников стран ОЭСР сокращается больше всего. Используя данные TIMSS, обнаруживаем, что страны со средними доходами сокращают разрыв в показателях со странами с высокими доходами в 7 раз быстрее в 5, чем на 95 процентилях.

На рисунке 3.13 видно, что доходы, доступность и качество образования коррелируют. Более того, чем ниже доходы, тем теснее корреляция доступно-

Рисунок 3.13. Доступ, результаты обучения и доход (по группам стран с различным доходом)



Источник. EdStats, расчеты авторов с использованием классификации стран по уровню доходов, применяемой Всемирным банком.

Примечание. Международная оценка образовательных достижений учащихся (PISA), Международное исследование по оценке качества математического и естественнонаучного образования (TIMSS). Совокупный коэффициент PISA, TIMSS99 и TIMSS95 разрабатывался так: корреляция между всеми тремя областями теста PISA и результатами TIMSS99 по математике и естественнонаучным предметам составляла 0,85, а между результатами TIMSS99 и TIMSS95 (8 класс) — 0,92. Для расчета суммы баллов, эквивалентной, соответственно, TIMSS99 или TIMSS95, для стран, проведивших тест PISA, а не TIMSS, использовалась простая регрессия.

сти и успеваемости в образовании. (Центральные линии тенденций выравниваются и показывают меньший коэффициент корреляции по мере роста доходов.) Такой результат является артефактом данных: в странах с высокими доходами наличествует образование высокого качества и его доступность, причем оба имеют естественный верхний предел (из-за способа измерений или по определению). Таким образом, отношение между этими двумя показателями теряет значение.

Корреляция между доступностью и высокими показателями успеваемости не следует понимать так, будто доступность автоматически ведет к высоким показателям. Обычно предполагается, что доступность ведет к снижению качества, если не предпринять активных мер для его сохранения. Однако данные свидетельствуют о том, что по мере расширения доступа к образованию многие страны и международные организации сосредотачиваются на задачах сохранения качества и повышения успеваемости. Как упоминалось выше, вырабатываются схемы и системы управления, благодаря которым улучшается качество и успеваемость. Подобные усилия нужно продолжать, а в таких странах, как Перу и Бразилия, необходимо их усилить. На рисунке 3.13. ясно видно, что и на качество, и на доступность влияет третий фактор — доходы на душу населения. Однако и его влияние

не является автоматическим: богатые страны должны выработать надежные инструменты, чтобы добиться улучшения качества, особенно обучения самых отсталых членов своего общества.

Заключение

Главные задачи, стоящие перед средним образованием развивающихся стран и стран с экономикой переходного типа, зависят от специфических условий конкретной страны. Их можно сгруппировать по четырем взаимозависимым категориям: а) предоставление всем возможности получить образование, особенно тем, кто был ограничен в доступе по гендерным и этническим принципам; б) обучение максимально возможного количества учащихся в школе до окончания курса; в) повышение эффективности; г) улучшение качества и соответствие требованиям. Государствам приходится решать эти задачи в условиях недостатка средств и при ограниченных возможностях бюджетов. Реальность такова, что у развивающихся стран и стран с переходным типом экономики нет дополнительных ресурсов, необходимых для того, чтобы справиться с их решением, или эти ресурсы недостаточны. Важно также использовать существующие возможности результативно. Необходимо найти способы более эффективно размещать и использовать имеющиеся средства. Нужны продуманные решения с учетом особых потребностей, экономических условий и специфики каждой отдельно взятой страны. Требуется более широкий простор для политических мер, планирования и оценки результатов деятельности, чтобы разработать реальные программы, которые охватывали бы весь сектор образования и одновременно были сосредоточены на ясных и достижимых целях. Проблема заключается в том, что перед развивающимися странами и странами с экономикой переходного типа стоят одинаковые задачи, но реальные условия, в которых находятся эти страны, различаются. Именно этому посвящена глава 4.

Примечания

¹ ОЭСР с помощью программы PISA провела оценку навыков чтения, знаний в области математики и других наук. Проводилась оценка умения учащихся в возрасте 15 лет применять полученные знания к ситуациям реальной жизни. Не проводилась оценка уровня знаний и умений, предусмотренных в учебных планах стран, принимавших участие в программе. Было определено шесть уровней навыков чтения: нижний уровень — 1, верхний — 6. Считается, что учащиеся, показавшие результаты ниже уровня 1, не владеют самыми базовыми умениями, как они определены PISA. Учащиеся, показавшие результаты, соответствующие уровню 3 по комбинированной шкале навыков чтения, способны выполнить задания по чтению средней сложности: выделить в тексте несколько информационных сообщений, найти связь между разными частями текста, соотнести сведения в тексте со сведениями из повседневной жизни.

4

Одинаковые задачи, но разные условия

То, что возможно в одной стране, в какое-то время или в некоей цивилизации, может быть совершенно невозможно в других условиях; причину различий только отчасти можно объяснить внешними ощутимыми материальными факторами; по большей мере они зависят от доступных, убедительных и потенциально существующих факторов в самом обществе.

Бернард Дж.Ф. Лонерган

Проблемы средней школы в нашей стране не являются уникальными. Во многих странах люди, озабоченные улучшением школьного образования, сосредоточились сейчас на их решении. Хотя анализ ситуации во многом совпадает, решения находят разные. В США основное внимание было обращено на подростков 11–14 лет, которым необходима помощь, чтобы справиться с эмоциональными и социальными стрессами. В Австралии значительные усилия были направлены на обучающую среду в средней школе.

Этель Моррис, бывший министр образования Великобритании

У большинства развивающихся стран долгосрочные цели для среднего образования совпадают. Но, несмотря на то что по традиционные показатели этих стран кажутся похожими, их исторический опыт, культура и экономически весьма различны. Следовательно, решение проблемы среднего образования должно быть различным.

Инвестиционная политика и планирование среднего образования должны соответствовать нынешнему состоянию развития страны, притоку прямых инвестиций, а также принимать во внимание экономическую, политическую и социальную ситуацию. Неспособность учесть все эти взаимосвязанные переменные может привести к необоснованным ожиданиям и социально-политическим проблемам. Магической формулы, которая могла бы помочь в разрешении этих сложных задач, не существует, но можно наметить основные направления и скорректировать их, учитывая конкретные условия страны. В этой главе предложена концепция определения основных социально-экономических реалий, которая необходима стране и оказывает ей помощь в решении задач, описанных в главе 3.

Распределение стран по группам

Традиционная классификация по уровню доходов на душу населения предполагает, что страны, классифицированные одинаково, имеют одну и ту же поглоща-

ующую и инновационную способность и будут одинаково реагировать на потребность в переменмах. В этой главе сделана попытка учесть две задачи, стоящие перед средним образованием: увеличить доступ к нему и повысить качество и соответствие требованиям, а также создать систему классификации, которая принимала бы во внимание способность страны к обновлению и управлению этим процессом.

Для начала, чтобы определить нынешнее состояние страны с точки зрения доступности образования, нужно учесть два показателя: *показатель запасов*, определяющий уровень образованности, и *показатель приобретения*, определяющий доступ населения к образованию. Показатель запасов дает представление о том, каково положение с образованием населения в стране и отражает усилия, сделанные в прошлом. Показатель приобретения дает информацию о сегодняшних мерах, которые предпринимает правительство и граждане страны, чтобы обеспечить и воспользоваться возможностью получить среднее образование.

Рисунок 4.1 является иллюстрацией того, как можно определить состояние стран по этим двум показателям. На нем видно, что для подавляющего числа стран с низкими доходами характерно незначительное количество людей со средним образованием и выше, а также то, что усилия по обеспечению населения средним образованием недостаточны (квадрант 1). В основном это страны Африки и Южной Азии, а также некоторые страны Латинской Америки и Восточной Азии. В квадранте 2 находятся страны, которые сегодня вкладывают средства в развитие образования, но для повышения образовательного уровня все еще необходимы дополнительные меры. Большинство стран в этом квадранте относятся к странам со средними доходами. В квадранте 4 находятся страны, где исторически сложился хороший доступ к среднему образованию. За некоторым исключением, к этой группе относятся страны с высокими и средними доходами. Благодаря прежде сделанным большим инвестициям в образование в эту категорию входят страны с переходным типом экономики.

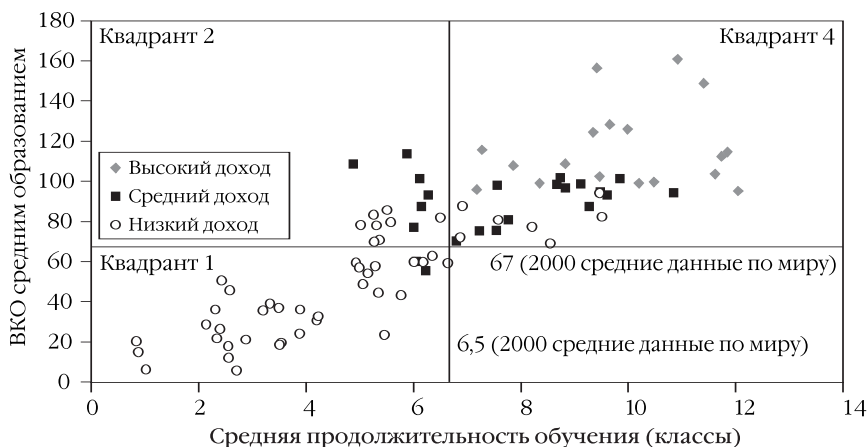
Подобная разбивка стран на группы дает динамическую картину, но ничего не говорит о том, какое именно образование необходимо молодым людям в развивающихся странах. Другими словами, она не предоставляет никаких сведений о соответствии образования требованиям времени.

Работа Портера (Porter 1998b) предлагает систему категоризации, которая классифицирует страны по экономическому статусу и учитывает их поглощающую способность по отношению к инновациям¹. В дальнейшем она будет рассмотрена с точки зрения ее использования для разработки политики, необходимой для распространения системы массового среднего образования в развивающихся странах, которая требуется для удовлетворения потребностей их роста.

Основополагающей задачей массового среднего образования является создание спроса на обучение в школах, обеспечение доступа к нему и выработка способов удержания учащихся в учебных заведениях на протяжении всего периода обучения в средней школе с одновременным сохранением качества образования. Вместе с тем выпускники должны обладать знаниями и навыками, соответствующими не только существующему уровню развития страны, но и тем переменам, которые появляются в результате интеграции в глобальный рынок.

Портер разработал трехмерную схему. Предложенная им схема представляет собой трехосную таксономию (вставка 4.1). Положение в этой таксономии пока-

Рисунок 4.1. Показатель запасов образования и усилия по повышению образовательного уровня в группах стран в соответствии с уровнем доходов, данные за 2000 г. и за недавние годы



Источник. Из работы Барро и Ли (Barro and Lee 2000) взяты данные о среднем количестве лет, проведенных в школе, и среднем образовательном уровне в мире; из World Development Indicators (2003) взяты данные по среднему ВВП в мире; для указания категории по доходам на душу населения использовались определения Всемирного экономического форума.

Примечание. ВКО — валовой коэффициент охвата. См. Приложение 5, где представлен ВКО в странах, отмеченных на рисунке 4.1. в соответствии с уровнем дохода населения.

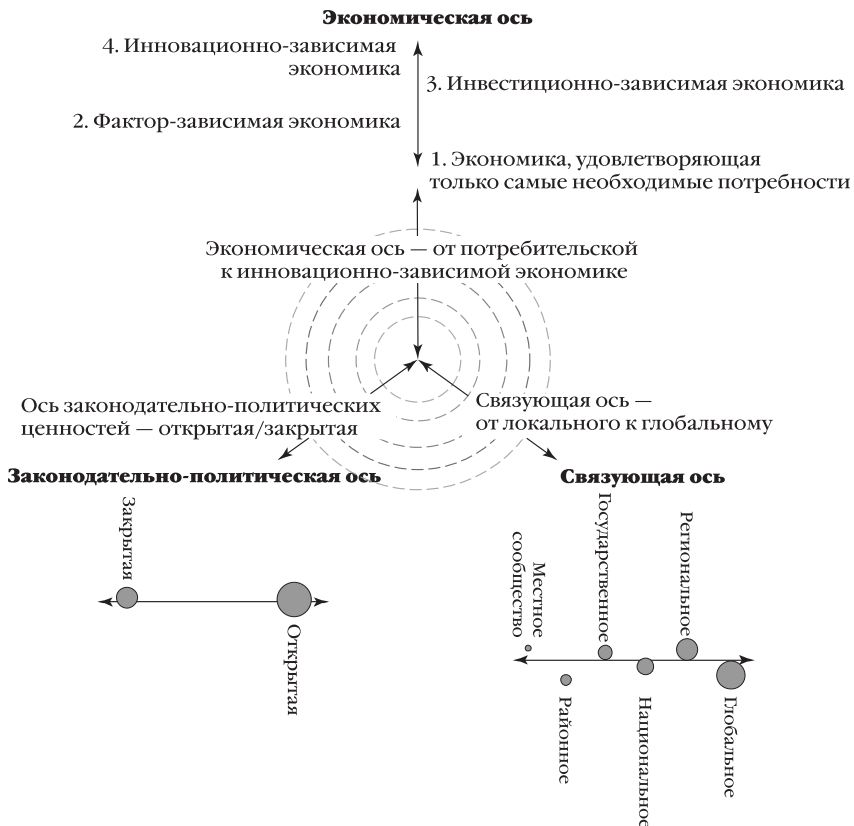
зывает, как данная страна расположена на экономической, законодательно-политической и внутрирегиональной глобальной оси. По мере расширения пунктирных кругов государство или общность людей становятся все более глобальной, инновационной и открытой системой.

Чем более продвинута экономика вдоль внутрирегиональной глобальной оси, тем больше ее способность приобретать новые знания и разрабатывать инновации, способствующие развитию страны. Такая способность повышает эффективный спрос на образованную рабочую силу и ведет к улучшению системы образования. Чем шире и глубже связанность на этой оси, тем больше зависимость от уровня образования граждан. Важно отметить, что внутри нации могут образовываться зоны и группы населения, по-иному расположенные по отношению к данной таксономии.

В зависимости от способности приобретать знания и внедрять инновации экономику страны можно классифицировать как фактор-зависимую, инвестиционно-зависимую или инновационно-зависимую.

1. В *фактор-зависимой экономике* такие базовые факторы, как дешевая рабочая сила и наличие природных ресурсов, являются для нее главным источником конкурентного преимущества и экспорта. Предприятия производят полуфабрикаты или сравнительно простые продукты, разработанные в других, более развитых странах. Новые технологии импортируются в страну, поступают благодаря

Вставка 4.1. Трехмерная схема распределения стран по группам



Страна может располагаться в любой точке пространства, образуемого осями. Однако, по мере того как ее экономика становится все более инновационно-зависимой и зависимой от знаний, местные сообщества — все более интегрированными в глобальный мир, а правовые и политические институты — все более прозрачными и открытыми, спрос на образованных граждан делается более комплексным. Задача тех, кто определяет образовательную политику, состоит в том, чтобы разработать стратегии, чутко реагирующие на движение вдоль осей.

Источник. Welsh (2003).

прямым иностранным инвестициям или имитируются. Фактор-зависимая экономика чрезвычайно восприимчива к цикличности мировой экономики, колебаниям цен на сырьевые товары и колебаниям обменных курсов. Подобная восприимчивость, в свою очередь, определяет эффективный спрос на образование, особенно на среднее.

Для этой категории стран мы используем термин «кластер»; например, образовательный кластер включает несколько образовательных учреждений. На уровне средней школы образовательные кластеры (сети) и содержание обучения весьма ограничены и сводятся к базовому образованию². Спрос на инженерные кадры, особенно высокого уровня, настолько невелик, что не требует «густой» системы на трех осях. До тех пор пока экономика страны не будет продвинута по всем трем осям и не добьется значительного и устойчивого роста, инвестиции в образование будут ограниченными, что отражает низкий эффективный спрос. Внутри факторзависимой страны могут существовать регионы с потребительской экономикой.

2. *В инвестиционно-зависимой экономике* главным источником конкурентного преимущества является производство стандартных продуктов и услуг. Большие инвестиции в эффективную инфраструктуру, государственная администрация, поддерживающая бизнес, а также стимулирование капиталовложений и доступ на рынок капитала повышают производительность. Производимые продукты и услуги становятся все более сложными, но технологии и проекты по-прежнему приходят из-за рубежа. Доступ к новым технологиям приобретает через лицензирование, совместное производство, прямые зарубежные инвестиции и путем имитации. Страны, находящиеся на этом этапе развития, уже не только усваивают иностранные технологии, но и совершенствуют их. Компании обслуживают не только потребителей оригинального оборудования (original equipment manufacturer — OEM), но и своих собственных клиентов. Инвестиционно-зависимая экономика сосредоточена на производстве и экспорте услуг аутсорсинга. Она подвержена финансовым кризисам и реагирует на внешние резкие изменения спроса в данном секторе.

Здесь три оси становятся плотнее и распространяются дальше, и страна вносит свой вклад в плотность сети, а не просто является реципиентом. Государство становится партнером в глобальной экспортной экономике. В некоторых таких странах есть инновационные области, конкурентоспособные на глобальной оси. Эти политико-экономические связи на тройной оси порождают эффективный спрос на более сложную политико-бюрократическую систему, что, в свою очередь, влечет за собой повышение требований к образованию в государственном и частном секторе. На этом этапе возникает потребность в более образованных и лучше обученных людях.

Возросший спрос на образование влечет за собой заинтересованность в среднем образовании, полученном в государственном и частном секторе. Растущему производству и развивающимся предприятиям нужны высококвалифицированные работники, а политические процессы внутри страны порождают потребность в активных гражданах. На этом этапе большое значение приобретает обучение в частных образовательных учреждениях. Внутренние кластеры среднего образования повышают эффективность и интегрируются в частный и государственный сектора. Теперь необходимо ускорить развитие кластера среднего образования и укрепить его связь с политической экономией. Усилия правительства, направленные на решение этой задачи, эффективный спрос со стороны бизнеса и эффективный спрос со стороны родителей являются теми тремя силами, которые, действуя совместно, определяют направление потока инвестиций.

Инвестиционно-зависимые экономики можно подразделить на полностью инвестиционно-зависимые (ПИЗЭ), которые соответствуют всем характеристи-

кам Портера, и частично инвестиционно-зависимые (ЧИЗЭ), которые не полностью отвечают этим характеристикам, но уже поднялись над статусом фактор-зависимой экономики. Разница заключается в том, что в ЧИЗЭ отсутствует или слабо развита способность адаптировать и совершенствовать ввозимый капитал, а в некоторых случаях они тяготеют к фактор-зависимой модели.

В табл. 4.1. показано, что, применяя и развивая схему Портера, можно провести достаточно точную градацию. Например, если поместить в одну группу Кению и Буркина-Фасо (что было бы сделано по общепринятой классификации по уровню доходов), то нельзя было бы определить, каков их потенциал в области реформ образования. Таксономия содействует извлечению уроков из опыта схожих стран для принятия похожих мер во время реформы образования. Наконец, этот сложный метод дает возможность уточнить тенденцию гомогенизации стран на базе регионального соседства.

3. Для *инновационно-зависимых экономик* главным конкурентным преимуществом является способность производить инновационные продукты и услуги, находящиеся на передовых рубежах глобальной технологии. Бизнес в таких странах характеризуется мощным развитием во всех областях и наличием мощного кластера. Институты и инициативы, благодаря которым внедряются инновации, хорошо развиты. Компании конкурируют, разрабатывая уникальные стратегии, часто с глобальным размахом. В экономиках этого типа сфера услуг играет большую роль. Они устойчивы к воздействию внешних сил.

Применение модели Портера к среднему образованию

Таблицы, помещенные в этом разделе, показывают, как модель Портера помогает уяснить, какие задачи стоят перед страной, реформирующей свою образовательную систему, чтобы повысить ее качество и соответствие требованиям. Здесь подробно рассмотрены фактор-зависимые и инвестиционно-зависимые экономики. Инновационно-зависимые экономики не анализируются, поскольку все они принадлежат к странам с высоким уровнем доходов, где среднее образование находится в совсем другой ситуации.

В основном фактор-зависимые страны (см. табл. 4.2) не сумели выполнить программу «Образование для всех». Во многих случаях громкие заявления не подтвердились убедительными фактами. Например, во многих странах Африки к югу Сахары, дети ходят в школы, где нет оборудования, мебели и учебных материалов. Часто проблема состоит не в том, что дети не посещают школу, а в том, что в школе нет учителя. В подобной ситуации среднее образование становится проблемой из-за недоступности и несовершенства учебных программ, что является наследием колониальных времен и элитарного подхода, а также плохого управления. В некоторых случаях ситуация обостряется из-за неприкрытой конкуренцией между организациями по оказанию помощи. Во времена высокого спроса на сырьевые товары такие экономики кажутся процветающими, однако в основе своей они неустойчивы.

Страны с частично инвестиционно-зависимой экономикой (см. табл. 4.3) находятся на переходной ступени, с которой они могут двинуться дальше к полностью инвестиционно-зависимому статусу (см. табл. 4.4) или опуститься на

Таблица 4.1. Классификация по экономическому статусу, абсорбирующей способности и инновационному потенциалу

<i>Традиционная экономическая классификация</i>	<i>Потребительская экономика*</i>	<i>Фактор-зависимая экономика</i>	<i>Частично инвестиционно-зависимая экономика</i>	<i>Полностью инвестиционно-зависимая экономика</i>
Экономика переходного типа	Албания	Молдова	Эстония	Польша
Бедная страна	Бенин, Буркина-Фасо, Чад, Гвинея, Сомали	Гана, Мали, Мозамбик, Нигерия, Танзания, Уганда, Замбия	Кот-д'Ивуар, Кения, Сенегал	Ботсвана, Маврикий, ЮАР

Источник. Welsh (2003); авторская компиляция.

* Потребительские экономики не входят в категорию фактор-зависимых экономик и практически целиком ориентированы на семейное потребление и небольшой местный рынок. Для таких стран характерно исключительно базовое образование, которое не включает в себя компоненты среднего образования. Таким странам необходима значительная помощь в достижении успешного инвестирования в образование. Главным для этих стран является развитие базового образования вплоть до 9-го класса.

стадию фактор-зависимой экономики. Если в стране ухудшается экономическая ситуация, то она возвращается к условиям, определенным в табл. 4.2³. Если она движется вперед, то отчетливее проступают характерные черты частично инвестиционно-зависимой экономики.

Во время этого процесса сначала происходит осознание необходимости заменить стандартные продукты и услуги импортными. Это приводит к необходимости развить и улучшить инфраструктуру, в первую очередь энергетику и транспорт. Необходимо построить хорошие дороги и обеспечить бесперебойную подачу электроэнергии. Затем реформы набирают силу. Начинается реформирование управления страной (институциональные и бюрократические системы) и перестройка правовой структуры, чтобы устранить препятствия и обеспечить стимул для новых инвестиций и новых образовательных инициатив. Из-за отсутствия собственного опыта необходимо, чтобы правовые реформы и реформы управления были поддержаны международными организациями. Весьма важным элементом в этом процессе может стать экономически доминирующее меньшинство, местное или пришлое, которое уже имеет большие связи как внутри страны, так и на международном уровне. Наличие такого меньшинства может ускорить эволюционный процесс в стране, но создать политическую нестабильность позднее, когда будет достигнут уровень полностью инвестиционно-зависимой экономики (ПИЗЭ). Примером таких меньшинств являются индийцы в Восточной Африке, ливанцы в Западной Африке, китайцы в Юго-Восточной Азии, русские в Молдове и европейцы в Латинской Америке (Vacevich 2002; Chua 2002). На этой стадии

Таблица 4.2. Спрос и предложение в области среднего образования в странах с фактор-зависимыми экономиками

<i>Характерные черты</i>	<i>Предложение</i>	<i>Спрос на среднее образование</i>
<p>(Примеры: Афганистан, Боливия, Гана, Непал, Нигерия, Парагвай, Замбия) Зависимость от источников сырья и его экспорта, от импорта капитала и импорта предметов роскоши для городской элиты.</p>	<p>Низкий уровень предложения. Низкий уровень развития всех форм капитала. Невыполнение программы «Образование для всех». Недостаточное количество базовых школ и неразвитость базовой образовательной инфраструктуры. Элитный подход к среднему образованию, в основном рассчитанный на мужчин. Слабо развитая структура управления образованием, не учитывающая законы развития образования. Министерства занимают администрированием и контролем, а не менеджментом и повышением качества обучения.</p>	<p>Низкий спрос. Низкий эффективный спрос из-за: • плохих экономических показателей и снижения спроса от затрат на образование для бедных; • низкого уровня зарплат и отсутствия рабочих мест, что дополняется неэффективностью и коррумпированностью сельскохозяйственных кооперативов; • ограниченной доступности и низкого процента школьников, завершивших базовое образование; • низкого качества образования и медицинского обслуживания для бедных, особенно для женщин из бедных семей;</p>
<p><i>Социальный капитал:</i> структура и содержание: субнациональный, племенной и семейный, авторитарно-патерналистский. В таких условиях социальный капитал становится преградой на пути прогресса, поскольку поддерживает традиционные отношения в обществе и снижает его мобильность.</p>	<p>Министерства занимают администрированием и контролем, а не менеджментом и повышением качества обучения.</p>	<p>ограниченного числа женщин, получивших среднее образование, что негативно влияет на мотивацию матерей, направляющих детей в школы;</p>
<p><i>Человеческий капитал:</i> передается неформально - путем устной передачи опыта (консервативно-конформистская система передачи).</p>	<p>Отсутствие заинтересованности и возможностей у местных органов власти, неспособность развивать трудовые ресурсы и социальный капитал. Слабая система налогообложения и недостаточно развитая налогооблагаемая база.</p>	<p>• отсутствия комплекса образовательных программ, соответствующего стратегии государства, который заменен конкурирующими между собой программами базового образования, предлагаемыми разными организациями по оказанию содействия.</p>
<p><i>Физический капитал:</i> традиционно сельскохозяйственный, плюс экспорт товарных культур или импорт оборудования для добычи ископаемых и, ограниченно, для переработки. Предметы роскоши.</p>	<p>Отсутствие заинтересованности и возможностей у местных органов власти, неспособность развивать трудовые ресурсы и социальный капитал. Слабая система налогообложения и недостаточно развитая налогооблагаемая база.</p>	<p>• отсутствия комплекса образовательных программ, соответствующего стратегии государства, который заменен конкурирующими между собой программами базового образования, предлагаемыми разными организациями по оказанию содействия.</p>
<p><i>Образование:</i> низкое качество образовательных кластеров мешает развитию образования высокого качества.</p>	<p>Отсутствие заинтересованности и возможностей у местных органов власти, неспособность развивать трудовые ресурсы и социальный капитал. Слабая система налогообложения и недостаточно развитая налогооблагаемая база.</p>	<p>• отсутствия комплекса образовательных программ, соответствующего стратегии государства, который заменен конкурирующими между собой программами базового образования, предлагаемыми разными организациями по оказанию содействия.</p>

Источник. Авторская компиляция (2004).

Таблица 4.3. Спрос и предложение в области среднего образования в странах с частично инвестиционно-зависимыми экономиками

Характерные черты	Предложение	Спрос на среднее образование
<p>(Примеры: Бангладеш, Болгария, Хорватия, Эквадор, Ватемала, Гондурас, Кения, Пакистан, Румыния, Таджикистан)</p> <p>Переходная стадия, за которой может последовать движение вперед или назад</p> <p>Количество областей, для которых характерна инвестиционно-зависимая активность, невелико. Некоторые экономики переходного типа могут опуститься до статуса государства с фактор-зависимой экономикой.</p> <p><i>Социальный капитал</i>: структура и содержание: в основном национальный, представительное правление находится в зачаточном состоянии.</p> <p><i>Человеческий капитал</i>: передается с помощью формальных систем; все большую ценность приобретает образованность.</p> <p><i>Физический капитал</i>: все больше ориентируется на производство для местных рынков. В основе лежит ввоз базовых технологий из-за рубежа.</p> <p><i>Образование</i>: низкого качества, но образовательные кластеры способны расширять доступности.</p>	<p>Растет количество государственных средних школ.</p> <p>Педагогические учебные заведения остаются традиционными.</p> <p>Медленно увеличивается возможность получить внешкольное образование и обучиться на производстве, и только через неправительственные организации.</p> <p>Медленно идет процесс углубления образовательной инфраструктуры.</p> <p>Расширяется, но по-прежнему остается ограниченным доступ к информационным и коммуникационным технологиям.</p> <p>Структура управления образованием развита слабо и не учитывает законы развития образования.</p> <p>Министерства главным образом занимаются администрированием и контролем, но некоторые подразделения подверглись модернизации путем внедрения новых систем мелкой отчетности.</p> <p>Слабо инвестируется развитие трудовых ресурсов и увеличение социального капитала в системе управления образованием.</p> <p>Система налогообложения находится в процессе усовершенствования, но по-прежнему централизована.</p>	<p>Эффективный спрос на среднее образование остается стабильным или падает</p> <p>Стабильный спрос объясняется:</p> <ul style="list-style-type: none"> • медленным ростом прямых иностранных инвестиций; • быстрым процессом урбанизации. <p>Снижение эффективного спроса объясняется:</p> <ul style="list-style-type: none"> • демографическим коллапсом • эмиграцией молодых людей • экономическим спадом и регрессом к статусу фактор • зависимой экономики.

Источник. Авторская компиляция (2004).

Таблица 4.4. Спрос и предложение в области среднего образования в странах с полностью инвестиционно-зависимыми экономиками

<i>Характерные черты</i>	<i>Предложение</i>	<i>Спрос на среднее образование</i>
<p><i>(Примеры: Юго-Восточная Азия, Чили, Эстония, Венгрия, Индия, Мексика, Польша, Словения, Южная Африка)</i></p> <p>Социальный капитал структура и содержание: в основном национальный, часто региональный. В некоторых случаях еще сохранился авторитарно-патерналистский стиль, но все чаще он уступает место эффективному менеджменту.</p> <p><i>Социальный капитал</i>: в такой ситуации становится двигателем перемен и стремится к модернизации и мобильности.</p> <p><i>Человеческий капитал</i>: передается с помощью формальных систем; базовое образование приобретает все большую ценность.</p> <p><i>Физический капитал</i>: импортируется производством и добыча ориентируется на внутренний и внешний рынок; физический капитал адаптируется к новым продуктам.</p> <p><i>Образование</i>: качество образования растет, кластеры принимают участие в обеспечении его качества.</p>	<p>Растет количество средних школ, и государственных, и частных.</p> <p>Растут возможности получить внешкольное образование и обучиться опытным путем (экономическое и социальное корпоративное развитие трудовых ресурсов), а также углубляется обучающая инфраструктура.</p> <p>Расширяется доступ к информационным и коммуникационным технологиям.</p> <p>Стабильное представительное правление. Появляются области с повышенной инвестиционно-зависимой активностью, как производство программного обеспечения в Индии.</p> <p>Укрепляются структуры, руководящие образованием и участвующие законы, управляющие образованием.</p> <p>Работа министерств направлена на повышение качества обучения; увеличивается роль местных органов самоуправления.</p> <p>Растут инвестиции в развитие трудовых ресурсов и увеличивается социальный капитал в управлении образовательной системой.</p> <p>Укрепляется налоговая система, и увеличивается налогооблагаемая база, в некоторых случаях налоговая система децентрализована.</p>	<p>Растущий эффективный спрос на среднее образование объясняется:</p> <ul style="list-style-type: none"> • более высокой отдачей от инвестиций в среднее образование по сравнению с начальным образованием • снижением отдачи от инвестиций в базовое образование • растущим уровнем прямых иностранных инвестиций, благодаря чему заработная плата увеличивается • увеличением числа и разнообразия возможностей в растущей экономике • быстрым процессом урбанизации • массовым, практически всеобщим базовым образованием • сравнительно высокой доступностью высшего образования • вь соким процентом женщин, получивших среднее образование, что позитивно влияет на мотивацию матерей, направляющих детей в школу; • вь соким уровнем образовательных и медицинских услуг для неимущих, особенно женщин из бедных семей.

страны с частично инвестиционно-зависимой экономикой (ЧИЗЭ) делают первый шаг к замене импорта освоенными иностранными технологиями.

Важно отметить, что эволюция до уровня ЧИЗЭ происходит по регионам страны неравномерно. В начале она ограничивается городами, в основном столицей. Как правило, типичное движение в сторону статуса ЧИЗЭ характеризуется постепенным отказом от централизованного бюрократического контроля через регулирование и лицензирование к открытой системе правовых отношений при поддержке прозрачных институтов власти. В целом на уровне ЧИЗЭ происходит реформирование и разработка инвестиционных программ, вызванное экономической потребностью.

Для стран ЧИЗЭ не характерны связи наднационального уровня. Результаты реформы проявляются в растущих национальных взаимосвязях благодаря улучшению внутренней инфраструктуры и росту экономических возможностей в городах. Подобная взаимозависимость имеет оборотную сторону, поскольку требует пересмотра социальных взаимоотношений, которые теперь выходят за пределы семейных, племенных и других традиционных объединений. Таким образом, образованию отводится главная роль, особенно среднему образованию, так как оно способствует перемещению человека в новую среду, отличную от традиционной.

Для политиков, а также разработчиков политики в области образования, и менеджеров, занимающихся реформированием среднего образования, предложенная модель дает пищу для размышлений. Первое: она предполагает необходимость учитывать приоритет экономических условий страны в качестве базы для реформ и планирования. Второе: она требует обратить внимание на эффективную оценку возможностей внутренних и внешних экономических и образовательных кластеров и их взаимодействий. Третье: она показывает настоятельную потребность реальной оценки поглотительной и инновационной способности государственной системы. Образовательная политика и планирование должны учитывать факторы, эффективно повышающие поглотительные и инновационные способности. И наконец, нужно признать, что на разработку политики и образовательных программ большое влияние оказывает конституция, правовые нормы, государственное устройство, эффективная работа чиновников и активность гражданского общества.

Заключение

Развивающиеся страны испытывают постоянную потребность в развитии массовой системы среднего образования, которая необходима для удовлетворения нужд общества и экономики внутри страны и на международном уровне. Помимо того что население этих стран стремится к образованию, перед ними стоит безотлагательная задача стать активными участниками глобальной экономики, причем в долговременной перспективе. Решение этой проблемы требует постоянных усилий, поскольку глобализация экономики происходит с возрастающей скоростью. Несмотря на то что большинство стран решают похожие задачи, не существует единой стратегии или политики, которая подходила бы всем. То есть существуют задачи общие, а реальные условия различаются.

Прежде чем строить стратегию необходимого расширения и улучшения качества образования, разработчики политики в области образования, должны

ответить на два вопроса. Какова поглотительная и инновационная способность страны и сможет ли она усвоить новые технологии и создать новые знания? До какой степени ее экономика интегрирована вдоль экономической, законодательно-политической и внутрирегиональной глобальной оси? Чем шире и глубже связи между осями, тем больше страна зависит от уровня образования своих граждан. Развитые связи порождают повышенную сложность, что требуют образованных и активных граждан.

В соответствии со способностью поглощать и усваивать инновации экономики можно разделить по категориям: фактор-зависимые, инвестиционно-зависимые и инновационно-зависимые с точки зрения интеграции вдоль внутрирегиональной глобальной оси от простых реципиентов до активных участников сети. По мере усиления связей между осями растет потребность в инвестициях в образование и в образованных гражданах. Растущий спрос на образование приводит к пониманию важности хорошо развитого кластера среднего образования, который обладает надежными связями не только со всеми уровнями образования, но и с рынком труда и политической системой.

Модель, предложенная в этой главе, показывает, насколько важно разработать стратегию и политику развития среднего образования с учетом местных условий. Необходимо определить направление и цели реформ среднего образования, подходящих для ее специфических участников. Разработка правильных решений должна основываться на скрупулезных исследованиях и оценках. Эта задача требует совместных усилий профессионалов и экспертов из разных областей знаний.

Примечания

¹ «Инновационная способность государства зависит от трех главных компонентов: от общей инновационной структуры, которая поддерживает инновации в экономике в целом (инвестиции в научные исследования); от условий, существующих в конкретный кластерах, способствующих внедрению инноваций во взаимосвязанных группах промышленных предприятий (автомобилестроительных, информационных технологиях), а также от взаимодействия между ними (возможность кооперации компаний и научно-исследовательских учреждений, а также корпоративный вклад в развитие технологии и повышение уровня квалификации персонала)» (Porter and Stern 1999: 5).

² В литературе по бизнесу *кластеры* трактуют как географически близко расположенные группы взаимосвязанных компаний, поставщиков сырья и материалов, поставщиков услуг, а также учреждений, связанных с ними общей и дополняющей деятельностью. Потoki товаров и услуг, географически связывающие между собой предприятия, принадлежащие одному кластеру, оказываются сильнее потоков, связывающих эти предприятия с остальной экономикой страны (Porter 1998a). По отношению к среднему образованию концепция кластеров обозначает сеть образовательных учреждений, обеспечивающих массовое образование высокого качества. В них входит все, что составляет цепь образовательных услуг в данном регионе, включая начальные и средние школы, университеты, педагогические учебные заведения, местные (и национальные) органы управления, частные учреждения и частные обучающие системы, профессиональные ассоциации, профсоюзы и гражданские организации.

³ Албания, Армения, Грузия, Киргизия, Молдова, Монголия и Таджикистан считаются странами, где существует опасность возврата к статусу фактор-зависимой экономики.

5

Ответ на двойной вызов. Содержание обучения и оценка

Итак, ясно, что должны существовать законы, касающиеся воспитания, и последнее должно быть общим. Нельзя оставить невыясненным, что вообще представляет собой воспитание и как оно должно осуществляться. В настоящее время существует разногласие по поводу практики воспитания: не все согласны в том, чему должны учиться молодые люди и в целях развития в них добродетели, и ради достижения наилучшей жизни; не выяснена также и цель воспитания – развитие ли умственных способностей или нравственных качеств. Из-за характера обычного воспитания и обсуждение воспитания является беспорядочным, и остается совершенно невыясненным, нужно ли упражнять в том, что пригодно в практической жизни, или в том, что направлено к добродетели, или, наконец, в том, что относится к отвлеченному знанию. Каждый из приведенных взглядов имеет своих защитников.*

Аристотель. *Политика*. Книга восьмая

Во всем мире спрос на среднее образование высокого качества, соответствующее требованиям времени, растет, что заставляет системы среднего образования откликаться на этот спрос. Во многих странах оно стало массовым, почти всеобщим, что ставит перед ним все более сложные задачи. Эта и следующая главы посвящены ответу на двойной вызов — повышение доступности и качества, — требующему решения четырех отдельных, но взаимосвязанных вопросов: а) изменение содержания обучения и соответственно учебных планов; б) переосмысление роли мониторинга и оценки в среднем образовании, начиная с государственных экзаменов; в) повышение профессионального уровня учителей средней школы; г) использование в средней школе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Эти четыре задачи оказывают огромное воздействие на способность отвечать на двойной вызов, и, кроме того, их приходится решать в процессе реформ современной средней школы во всем мире. Другие факторы и управленческие задачи тоже будут рассмотрены в этой и других главах.

Содержание обучения: предполагаемое и реальное

Экономика знаний и изменения требований на рабочих местах порождает совершенно новые подходы к проблеме отбора, организации и выбора последовательности изложения учебного материала. Кроме того, есть целый ряд тенденций, оказывающих влияние на то, как организована подача информации в средней школе:

* Перевод С.А. Жебелева, М.Л. Гаспарова. — *Примеч. ред.*

демократизация процесса доступа к знаниям и формирования социального капитала; более глубокое понимание проблем молодежи и того, как учатся подростки; эволюция общества, основанного на знаниях, в сторону исследований в области смежных наук и т. д. В результате возникают новые формы школьных знаний. Такие тенденции требуют заново сбалансировать цели и средства обучения и заставляют провести реформирование содержания обучения в средней школе.

Общепризнано, что между тем, чему сегодня учат в школе, и теми знаниями и умениями, которые необходимы человеку и стране, если учащиеся хотят сохранить конкурентоспособность в глобальном мире, существует ощутимый разрыв. Кроме того, в образовательном процессе остро необходима более тесная взаимосвязь между элементами теории и практики, а также стилем обучения. Слияние теоретического и практического, а также общеобразовательного и профессионального образования предоставит учащемуся возможность во время обязательного и послеобязательного курса обучения воспользоваться тем выбором, который предоставляет ему дальнейшее образование или трудовая деятельность.

Увеличение учебной нагрузки, особенно в средней школе, которая произошла благодаря внутренней логике формальной образовательной системы, вызывает негативную реакцию. Однако она стала результатом того, что знания, необходимость которых вызвана социальными, политическими и экономическими причинами, претендуют на место в учебных программах. В принципе единственным возможным ответом на все возрастающую роль знаний в обществе XXI в. может стать увеличение продолжительности обязательного образования. Задача сегодняшнего дня заключается в расширении доступа к среднему образованию при одновременном обеспечении возможности для всех получить образование высокого качества, соответствующее потребностям времени. Безусловно, финансовые вложения для решения этой задачи будут огромны, если учесть, как растет спрос на среднее образование.

Вопиющее несоответствие программы средней школы требованиям жизни

Сегодня во многих странах и у взрослых, и у подрастающего поколения есть ощущение, что содержание обучения в средней школе совершенно не удовлетворяет их запросам (Abelmann 2001; Levy and Murnane 2001). Снижение шансов найти хорошую работу для молодых, возросшее соперничество из-за того, что многие пользуются протекцией, распространенное мнение, что знания, полученные в школе, не соответствуют требованиям, создают такую обстановку в учебных заведениях, которая приводит к апатии, недовольству и асоциальному поведению учащихся (см. главу 2). Более того, это вызывает трения между учениками и учителями, которые тоже теряются перед лицом тех новых задач, решать которые им ранее не приходилось.

Во многих развивающихся странах и государствах с переходным типом экономики содержание обучения в средней школе остается абстрактным и далеким от социальных и экономических потребностей. Оно почти полностью зависит от требований, предъявляемых теми ответственными экзаменами (*highstakes examinations*), которые во многих странах были введены еще колониальными властями. От этих экзаменов по-прежнему зависит поступление в университет и получение престижных и выгодных рабочих мест. В школьной программе преобладают аб-

страктные, описательные знания, основанные на запоминании фактов, не имеющих связи с жизнью, более того, они служат для отсева в ситуациях, когда возможностей получить дальнейшее образование и хорошую работу совсем мало. В результате растет процент провалов на экзаменах среди учащихся средних школ.

Такие «наследственные» черты, свойственные среднему образованию, становятся огромным препятствием на пути его распространения и реформирования. Повышение соответствия требованиям времени является условием не только улучшения качества образования, но и удержания учащихся в школе. Однако во многих странах содержание обучения в средней школе представляет собой устойчивый культурный артефакт. Поэтому одной только «Белой книги» и работы групп экспертов недостаточно, чтобы существенно и надолго его изменить.

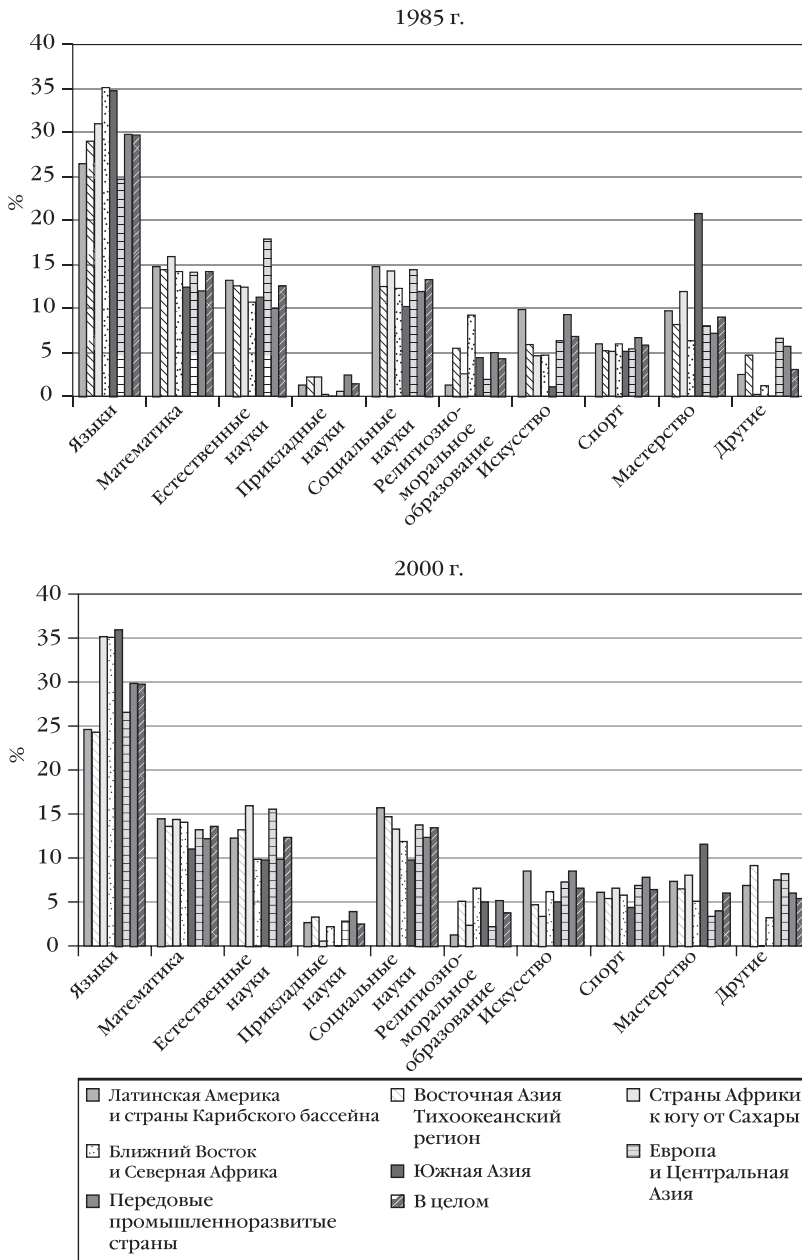
Поддержанный Всемирным банком и Международным бюро просвещения (МБП) проект г-на Бенаво (Benavot) в 2004 г. позволил осуществить сравнительный анализ учебных программ средней школы в разных странах и продемонстрировал убедительные доказательства их чрезвычайной устойчивости. В современной истории есть только один период, в течение которого можно было ожидать больших изменений в школьном образовании, особенно на уровне средней школы, между 1985 и 2000 годами. Это время было отмечено введением массового среднего образования во многих странах и регионах. Более того, именно в этот период пришло осознание того, какое влияние оказывает общество знаний и процесс глобализации на образовательные системы. Но когда сравнили общее количество учебных часов в 1985 и 2000 г., отпущенных на разные области знаний в начальных классах средней школы, обнаружилось, что во всех регионах мира изменения в учебных планах были куда более скоромными, чем ожидалось (см. рис. 5.1.).

В действительности среднее количество времени, выделяемого на каждую область знаний, осталось практически неизменным во всех регионах. Чтобы обнаружить интересные тенденции, нужно оценить не самые главные области. Во-первых, заметные перемены произошли, если обратиться к графе «Навыки», что, по-видимому, отражает стремление отложить профессиональное обучение до старших классов средней школы. Во-вторых, во всех регионах, кроме Африки, увеличилось количество часов, отведенное на предметы по выбору и факультативы (они соответствуют графе «Другие» на рис. 5.1.). В этом нашло отражение стремление к увеличению разнообразия и гибкости учебной программы, а также к усилению индивидуализации обучения и учету интересов учащихся. В-третьих, важный, хотя и небольшой рост произошел в области ИКТ. Эта тенденция, вероятно, будет развиваться в первом десятилетии XXI века.

Накопление метакогнитивного и творческого капитала

В то время как глубоко консервативная средняя школа, напоминающая о временах Средневековья, медленно, но настойчиво движется в XXI век, будущее отдельных людей, сообществ и целых стран переживает радикальные перемены. Трудящиеся XXI в. все меньше будут работать в промышленном производстве и все больше будут заниматься производством услуг, идей и коммуникаций. Одновременно с этим даже в самых отдаленных уголках мира подростки и молодые люди подвергаются воздействию средств массовой информации и становятся частью глобальной молодежной культуры. Теперь стоит задача накопления метакогнитивного капитала,

Рисунок 5.1. Средний процент общего учебного времени, отведенного на некоторые области знания в 7 и 8 классах по регионам, 1985 и 2000 гг.



Источник: Benavot (2004).

Примечание. В десять областей знания включены следующие школьные дисциплины:

Языки: языковое образование, к которому относится обучение национальному, официальному, местному и иностранному языку и литературе.

Математика: математика и все относящиеся к математике предметы.

Естественнонаучные дисциплины: в них входят все общие научные дисциплины (например, естественные и физические), а также химия, биология и физика.

Прикладные науки: включают вычислительную технику и предметы, изучающие технологии.

Социальные науки: социология, история, география, экология, обществоведение и гражданское право.

Религиозно-этическое воспитание: религия и мораль, этика.

Искусство: эстетическое воспитание, включая изобразительное искусство, музыку, танцы, перенос ремесла.

Спорт: спортивные занятия и физическая культура.

Навыки: сюда входят такие предметы, как обучение гигиене труда и соблюдение здорового образа жизни, сельское хозяйство, ручной труд, профессиональное обучение, ведение домашнего хозяйства и освоение полезных жизненных навыков.

Другие: все остальные предметы, особенно те, что преподаются по выбору, и факультативы.

который поможет отдельным людям и странам приспособиться и преуспеть в условиях глобализирующейся экономики, требующей соответствующих знаний.

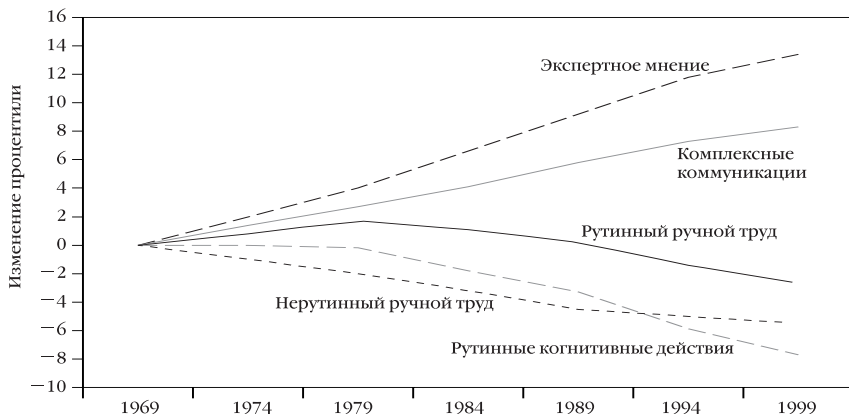
Развитие метакогнитивных способностей и умений означает, что приоритетным становится обучение способности думать и способности учиться. Метакогнитивные умения включают способность:

- сочетать формальное и неформальное образование, декларативное, описательное знание («знать что») и процедурное знание («знать как»);
- находить доступ, отбирать и оценивать необходимое знание в мире, насыщенном информацией;
- развивать и применять умственные способности, выходящие за рамки строго познавательных процессов;
- работать и учиться эффективно и в команде;
- не бояться конфликтов и уметь разрешать их мирным путем, что подразумевает активную гражданскую позицию и способность работать совместно;
- создавать, перемещать и передавать знания;
- справляться с двусмысленными ситуациями, непредвиденными проблемами и непредсказуемыми обстоятельствами;
- справляться с разнообразными работами и учиться, как подавать себя на рынке труда, как выбирать правильное образование и обучение.

Возросшая конкуренция на рынке труда и стремительные изменения экономической ситуации порождают спрос на людей, способных генерировать творческие и инновационные идеи, умеющих приспосабливаться к новым условиям и способных несколько раз в течение жизни менять направление своей карьеры. В результате правительства стран ОЭСР, высоко оценивая необходимость «творческого капитала», начали реформировать как содержание школьных программ, так и преподавательские методики (World Bank 2003d). Например, теперь считается, что искусствоведение способствует культурному развитию и повышает способность к творчеству, поэтому ему отводится все больше места в учебных планах современной средней школы.

В обществе знаний именно такие знания и навыки пользуются повышенным спросом, поэтому задача их развития и освоения должна постоянно быть на повестке дня любого образования, и среднего образования в частности. В этом

Рисунок 5.2. Доля рутинных и нерутинных заданий, выполняемых в экономике США в период между 1969–1998 гг.



Источник: Levy and Murnane (2004: 50, рис. 3.5).

Примечание. Каждая кривая отражает изменение числа людей занятых соответствующей деятельностью. Для того чтобы осуществить сравнение, в качестве нулевого значения были приняты данные 1969 г., а в качестве значений каждого следующего года — изменение доли каждого типа деятельности для экономики в целом.

смысле показательным являются исследования Леви и Мурнейна (Levy and Murnane 2004), проведенные на рынке труда США для выяснения, какие знания и умения пользуются там спросом. Авторы сгруппировали задания, которые приходится выполнять работникам, на пять больших категорий.

- *Экспертное мнение:* решать проблемы, не имеющие готовых решений, например диагностировать заболевание, симптомы которого кажутся непонятными.
- *Комплексные коммуникации:* вступать во взаимодействие с другими людьми для получения информации, разъяснить ее смысл или убедить сотрудников в ее необходимости для дальнейших действий; например, таковы действия менеджера, который должен создать мотивацию для подчиненных, работой которых он руководит.
- *Рутинные когнитивные действия:* умственная работа, которая подчиняется правилам логики, например составление отчетов по расходам.
- *Рутинный ручной труд:* физические действия, которые хорошо изложены в руководстве правилами, например установление ветрового стекла на новом автомобиле на сборочном конвейере.
- *Нерутинный ручной труд:* работа, которую нельзя описать набором правил «оцени, затем сделай» и которую трудно компьютеризировать, поскольку для нее требуется зрительная оценка ситуации и точная мускульная реакция; к такой работе относится труд водителя грузовика.

На рисунке 5.2 показаны тенденции развития всех упомянутых категорий на рынке труда США. В течение 70–90-х годов количество заданий, требующих экспертного мнения и комплексных коммуникаций, постоянно росло. Доля рабочих, выполняющих рутинные когнитивные и рутинные задания, требующие

ручного труда, оставалась стабильной в 70-х годах, но в последующие десятилетия начала сокращаться. И наконец, доля рабочих, занятых нерутинным ручным трудом, сокращалась в течение всего периода.

Нынешние подходы к проблеме отбора, организации и выбора последовательности изложения учебного материала оказывают большое воздействие на методику преподавания и педагогику. Для того чтобы создать метакогнитивный и творческий капитал, нужно все больше использовать интерактивные методики и активное обучение, новые образовательные технологии (case-based training), методы симуляции и работу в команде — короче, проблемно-ориентированное обучение. Влияние академических исследований и высшего образования здесь тоже важно, поскольку многие педагогические инновации приходят из университетов.

Создание социального капитала, предотвращение социальных конфликтов и умение жить вместе

Несоответствие среднего образования требованиям времени порождает все расширяющийся разрыв между школой и молодежной культурой, так как школа не является достаточно привлекательной для молодых людей и не учитывает их интересы. Этот разрыв, существующий и в развитых, и в развивающихся странах (но в большей степени он присутствует в странах с массовым средним образованием), ведет к появлению антишкольной культуры и асоциального поведения среди молодежи, а также к полному равнодушию к школьной жизни (OECD 2003d).

Поскольку необходимо, чтобы отдельные люди и сообщества вносили свой вклад в работу и жизнь современного общества, возросла потребность в знании гражданских прав и обязанностей, что привело к включению обществоведческих дисциплин в учебные планы средней школы. Благодаря тому что среднее образование, по крайней мере младшие классы средней школы, собираются сделать обязательным, его роль в предотвращении, осмысливании и преодолении социальных и политических конфликтов нельзя переоценить. Содержание обучения во всех основных областях знания необходимо обогатить сведениями об историческом и культурном прошлом, а также о социальной значимости знаний, начиная с международного аспекта, того воздействия, которое они могут оказать на окружающую среду, этического аспекта научного знания и использования новых технологий в современном мире.

Физическое воспитание было традиционно связано с военной подготовкой мальчиков и практически не касалось девочек. Теперь подобный подход меняется. Современное физическое воспитание неразрывно связано с эмоциональным воспитанием, с радостью, испытываемой от движения и игр на воздухе. Спорт превратился из дополнительной нагрузки во внеучебное время в часть школьной жизни; кроме того, в учебных планах теперь есть новые темы (информация о вреде наркотиков, алкоголя и табака; сексуальное воспитание, профилактика ВИЧ-инфекции и сведения о правильном питании), которые необходимы школьникам, чтобы обеспечить их знаниями и умениями для здоровой жизни.

Изменение и исчезновение границ между общим и профессиональным образованием

Не важно, каково отношение страны к образовательным реформам, — в основе любой образовательной политики лежит баланс между общеобразовательным и про-

Таблица 5.1. Процент стран, предлагающих учебные программы среднего образования в отдельных образовательных сферах по регионам, 1960-е, 1980-е годы и 2000 г.

Регион	Академическое/общее образование			Профессиональное/техническое образование			Подготовка учителей/кадров			Религиозное/теологическое образование			Другие*
	60-е годы	80-е годы	2000 г.	60-е годы	80-е годы	2000 г.	60-е годы	80-е годы	2000 г.	60-е годы	80-е годы	2000 г.	
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	100	100	100	96	85	93	86	38	17	20	3	0	10
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	100	100	100	92	86	87	67	36	7	25	29	13	7
Страны Африки к югу от Сахары	100	100	100	100	98	84	93	54	13	29	9	0	8
Ближний Восток и Северная Африка	100	100	100	100	100	94	93	53	12	43	56	41	29
Южная Азия	100	100	100	100	75	75	75	38	0	25	50	0	13
Европа и Центральная Азия	100	100	100	100	100	96	88	44	4	0	13	0	15
Индустриально развитые страны	100	100	100	92	96	85	46	15	19	39	23	4	19
Среднее	100	100	100	97	92	89	77	40	12	29	21	6	14

Источник: Велавот (2004).

Примечание: Количество исследованных стран: в 60-х годах от 105 до 116 стран; в 80-х годах — от 141 до 159 стран; в 2000 г. — от 160 до 162 стран.

* Относится в основном к специализированным школам в области изобразительных искусств, музыки и спорта.

фессиональным обучением. Те, кто принимает решения в образовательной политике, уже давно и усиленно пытаются определить оптимальные размеры профессионального сектора, стараясь, чтобы средние профессиональные училища и школы не стали тупиком и учащиеся сделали правильный выбор профессиональной программы, обеспечив себе в будущем успешный переход на рынок труда.

На табл. 5.1. хорошо видны исторические и мировые тенденции в изменении баланса между профессиональным и академическим образованием в средней школе. Говоря о структуре, можно сказать, что исторически модели среднего образования раньше и теперь сегментированы по отдельным направлениям, специализациям и даже по совершенно особым институциональным моделям. Общеобразовательное (в основном академическое) среднее образование существует параллельно с профессиональным средним образованием или со специализированными школами, педагогическими колледжами, специализированными школами со спортивным уклоном или художественными школами, а в некоторых регионах и странах с религиозными и теологическими школами, а также школами для особо одаренных детей.

В 60-х и даже 80-х годах высокая степень сегментации была нормой, что видно на табл. 5.1., из которой следует, что тенденция к снижению сегментации и фрагментации средней школы к 2000 г. стала очевидной. Эта тенденция приобретает особое значение в свете того, что среднее образование все больше становится обязательным и распространенным во всем мире. Структурные изменения среднего образования за последние сорок лет привели к обновлению и изменению баланса между общеобразовательным и профессиональным образованием. Более того, повысилась планка для некоторых других сегментов образования, например для подготовки учительских кадров, религиозных и теологических школ, которые перешли в разряд учебных заведений выше среднего уровня и даже высшего.

Интерпретировать данные из раздела «Профессиональное/техническое образование» табл. 5.1. довольно трудно. Хотя наметился некоторый отход от профессиональных среднеобразовательных учреждений и программ, многие страны по-прежнему их сохраняют. Однако многие подобные школы отказались от программ, обеспечивающих прямой выход на рынок труда, и добавили элементы, традиционно ассоциировавшиеся с академическим образованием. Другие школы повысили свой уровень и ввели технические или технологические программы. Как следствие, в обоих случаях прежние ограничения, из-за которых учащиеся не могли принять участие во вступительных экзаменах в высшие учебные заведения или учебные заведения, следующие за общеобразовательными, были аннулированы. Эта мера положила конец предубеждению против профессионального образования, которое считалось непрестижным и тупиковым.

Так как среднее образование постепенно превращается в массовое, а знания становятся основным экономическим ресурсом общества, задача обучения теперь состоит не том, чтобы привить выпускникам средней школы профессиональные умения, а в том, как добавить основное профессиональное содержание в общеобразовательные учебные программы. Основная дискуссия идет вокруг пересмотра концепции, какие учебные предметы имеют отношение к профессиональному образованию. Многие научные дисциплины, математика, английский язык и философия раньше считались традиционно академическими предметами, необходимыми для подготовки к поступлению в колледж. Теперь они особенно востребованы, так как необходимы для карьеры и соответствуют требованиям рынка труда. Подобные

изменения привели к стиранию, видимо окончательному, четкой границы между общеобразовательным и профессиональным средним образованием. Прежняя дилемма и традиционное противопоставление профессионального и общеобразовательного на уровне средней школы образования закончилось компромиссом. Даже в тех странах, где было решено повысить уровень выпускников средней школы соответствии с требованиями рынка труда путем введения в учебные планы обучения профессиональным знаниям и умениям, одновременно признают, что главной составляющей образования является современное и качественное общеобразовательное содержание. Новое соотношение компонентов должно стать лучшим ответом на вопрос, который стоит перед каждым руководителем: какое образование наилучшим образом подготовит выпускника к неопределенному будущему?

За последние двадцать лет целью реформ среднего образования было усилить прикладной аспект всех видов знаний, относящихся даже к самым традиционным разделам обучения. Эта цель важна для обеспечения долгосрочности всех знаний и умений, которые получает выпускник средней школы. Однако такое сближение профессионального и общего образования оказалось непросто осуществить, особенно на уровне средней школы. Благодаря глубоким историческим корням среднее образование носит абстрактный характер и основано на разных дисциплинах, а абстрактное знание по определению трудно применить практически. Однако среднее образование постепенно становится более диверсифицированным и в некотором роде более эклектичным, включая все новые дисциплины, которые не относятся к традиционным. Все это является результатом давления рынка труда. Поскольку учащиеся осознают, какой выбор может обеспечить им наилучшие шансы найти работу, то даже те учащиеся средней школы, которые ориентированы на академическое образование и поступление в высшие учебные заведения, стремятся по возможности получить профессиональные навыки и расширить сферу своих умений (имеются в виду предметы по выбору).

Необходимо добавить, что уровень профессионального обучения повысился. Это позволило молодежи, получившей профессиональное образование, получить допуск к экзаменам, на которых проверяются общие знания. В результате стал реальным доступ в высшие учебные заведения, а также возможность приобрести высокую профессиональную квалификацию. С другой стороны, в программе средней школы материализовались и приобрели статус общеобразовательных предметов элементы профессионального образования. Хорошим примером является Программа производственного образования в Англии и Уэльсе, а также получающая все большее развитие система консультативной службы для учащихся средней школы (Watts and Fretwell 2004).

Взаимосвязь общего профессионального и среднего образования

Некоторые исследования отмечают, что коэффициент отдачи от академического и общего образования на уровне средней школы выше, чем от профессионального. Поэтому некоторые развивающиеся страны отказываются от классического профессионального образования в пользу общеобразовательного для всех учащихся средних школ. (Лучшим примером этому может служить Бразилия; см. Larach 2001). Но изучение ситуации со средним образованием в Таиланде показало, что коэффициент отдачи от профессионального образования там выше, чем

от общего среднего, поэтому необходимо расширить доступ к профессиональному образованию (Moenjak and Worswick 2002). Мандл (Mundle 2002) рассматривает меры, которые предприняли передовые страны Азии: Япония, Корея, Сингапур и Тайвань (Китай), чтобы расширить доступ и улучшить качество среднего образования. Было решено сосредоточиться на инвестициях в профессиональное образование на уровне старших классов средней школы, пока доход на душу населения не поднимется до 8 тыс. долл. (по курсу 1992 г.), а потом перейти к поддержке общеобразовательного обучения.

Короче говоря, данные о коэффициенте отдачи довольно противоречивы. Можно говорить о тесной взаимосвязи общего и профессионального образования на уровне средней школы, так как баланс между общим и профессиональным на этом уровне постоянно меняется и внутри стран, и между странами. Ключом к пониманию проблемы является спрос на профессиональное образование и рыночная стоимость такого диплома, что тоже зависит от того, как воспринимается его качество на рынке труда и на государственной службе. Такое восприятие зависит по большей части от мнения самих учащихся, их родителей и работодателей, которые больше не считают профессиональное образование второсортным, тупикивым и подходящим только для детей из рабочих семей, не успевающих в школе.

В этом отношении пример Великобритании и Франции говорит о сложной и парадоксальной природе задач, стоящих перед средним образованием. Департамент образования и профессионального обучения Великобритании (UK Department for Education and Skills — DES) рассматривает возможность получения профессионального обучения в младших классах средней школы, которые традиционно были только общеобразовательными (UK DES 2004). Во Франции, где по демографическим причинам посещаемость в средней школе падает, поступление в профессиональные и технические лицеи быстро растет. Франция тоже постепенно вводит элементы профессионального образования и предметы по выбору в младших классах средней школы (CNDP 2004). После того как больше чем целое поколение почти полностью было охвачено средним образованием, эти страны могут позволить себе точнее определить продолжительность общеобразовательного обучения в средней школе и на более ранних стадиях ввести элементы профессионального образования и предоставить возможность профессионального выбора. Профессиональное образование теперь получило совсем другой статус, поскольку изменилось само институциональное окружение, в котором преподают. Великобритания и Франция могут пойти навстречу требованиям учащихся и работодателей, так как социальная и рыночная оценка изменившегося и престижного профессионального образования стала весьма высокой.

Изменения в учебных программах: образовательная политика и ее рыночная стоимость

Современные реформы среднеобразовательной школы отражают появление новых предметов и, как следствие, постоянную переоценку места традиционных типов знаний в школьной программе. Как уже говорилось, все больше предметов и дисциплин приобретают социальную и экономическую значимость и стремятся занять достойное место в школьном образовании. Например, такова ситуация с техническими науками, экономикой, обществоведением, вторым иностранным языком, экологией и охраной здоровья. В некоторых странах предметы, которые

находились на периферии школьного образования, перешли в статус обязательных дисциплин; среди них иностранный язык, музыка, изобразительное искусство и физическая культура. В некоторых случаях произошел обратный процесс, как это случилось с религиозным воспитанием и классическими языками. Во многих странах все больше значения придается таким темам, как геология, Земля и космос, астрономия — в естественных науках, социология, политология, антропология и экономика — в социальных (World Bank 2003d). В наши дни практически не осталось образовательной системы, где в средней школе не преподавали бы экономику.

Растущий спрос на научно и технически образованную рабочую силу ставит перед школой дополнительные задачи. Необходимо прекратить практику использования научного и технического образования только для подготовки ученых и инженеров. Нужно научить преподавателей рассказывать о науке как о процессе познания, а не как о наборе открытий.

Потребность в быстрых и простых коммуникациях на рынке труда и растущее стремление к взаимопониманию между людьми разных культур и национальностей создают спрос на знание нескольких иностранных языков. Знание иностранных языков напрямую связано с рыночными возможностями страны. Поэтому во многих развитых странах в результате образовательных реформ стало обязательным знание по меньшей мере двух иностранных языков.

Увеличение числа и разнообразия учебных предметов, а также проблема перегрузки. Массовая доступность школьного образования и растущая дифференциация среди учащихся заставляют средние школы учитывать разнообразие интересов и способностей школьников. Это особенно важно для того, чтобы максимально развить их потенциал. По мере роста количества учащихся и увеличения разнородности их состава единственным способом предотвратить их отсев и добиться высокого процента выпуска является попытка соответствовать разнообразию их требований. В более широком смысле дифференцированный подход к содержанию обучения включает необходимость определения академической успеваемости и способностей ученика или предоставление учащемуся возможности выбирать из целого ряда предметов и модулей, которые можно сочетать и оценивать по-разному. Во многих областях знания общие задания предполагают разные результаты выполнения, которые можно получить разными путями и наполнить разным содержанием. Сейчас большое внимание уделяется учащимся, которым требуется дополнительная помощь и более длительное время на усвоение важных концепций, методов и взаимосвязей в основных предметах учебного курса. Точно так же особое внимание нужно уделять самым способным и одаренным ученикам.

Необходимо отметить, что во многих странах «диверсификация» и «профилирование» являются терминами с сильной политической коннотацией. Вокруг них идут бурные политические дискуссии, которые возникают по поводу равного доступа к среднему образованию и постоянных всплесков реформирования. Определение способностей, разделение учащихся по классам и группам в соответствии со способностями и иные приемы распределения становятся практическим результатом политики в области образования и идеологической позиции по отношению к средней школе.

В табл. 5.2. представлена достаточно полная картина организации учебных программ в старших классах средней школы в современных образовательных

Таблица 5.2. Направления, преобладающие в старших классах средней школы по регионам, 2000 г.

Регион	Основная классификация типов направлений								
	Общие/образовательные	Классическое	Современные языки	Гуманитарные дисциплины, искусство, литература	Математика и естественнонаучные дисциплины	Социальные дисциплины	Экономика, бизнес, коммерция	Вычислительная техника, технология прикладные науки	
Латинская Америка и страны Карибского бассейна (n = 29)	52	0	0	24	31	3	14	0	17
Восточная Азия и Тихоокеанский регион (n = 14)	79	0	8	14	29	21	0	8	8
Страны Африки к югу от Сахары (n = 14)	57	0	22	24	46	8	11	0	5
Ближний Восток и Северная Африка (n = 14)	16	0	5	84	89	5	11	21	26
Южная Азия (n = 14)	88	0	0	13	25	13	13	0	0
Восточная Европа и Центральная Азия (n = 14)	92	4	15	16	27	12	0	0	4
Промышленно развитые страны (n = 14)	57	4	11	25	36	7	7	0	14
Среднее значение	60	1	11	29	41	9	8	3	11

Таблица 5.2 (продолжение)

Регион	Дисциплины, объединяющие несколько направлений					
	Гуманитарные науки и естественные дисциплины	Комбинация двух гуманитарных наук	Гуманитарные и социальные науки	Комбинация двух социальных наук	Комбинация науки и технологий	Подготовка учителей кадров Другое*
Латинская Америка и Карибский бассейн (n = 29)	21	3	3	0	3	10
Восточная Азия и Тихоокеанский регион (n = 14)	7	0	0	7	8	0
Страны Африки к югу от Сахары (n = 14)	0	0	0	3	3	3
Ближний Восток и Северная Африка (n = 14)	0	5	0	0	0	5
Южная Азия (n = 14)	0	0	0	0	0	13
Восточная Европа и Центральная Азия (n = 14)	4	4	4	0	4	0
Индустриально-развитые страны (n = 14)	0	7	7	11	7	0
Среднее значение	5	2	2	3	4	3

Источник: Вепавот (2004).

Примечание: Странам присвоены коды (n) в соответствии с количеством предметов (ни одного, один или более одного) по каждому из направлений.

* Сюда включены предметы, не поддающиеся категоризации: гостиничный бизнес, туризм, ведение домашнего хозяйства, сельское хозяйство, спорт, музыка и эстетика.

системах. Она отражает реальный факт, что содержание обучения в старших классах средней школы все больше принимает форму общеобразовательных программ и направлений. Такое заключение подтверждается преобладанием подобных направлений и экспериментами по сочетанию двух и больше дисциплин. Парадоксально, но данные, приведенные в таблице, показывают, что количество направлений в старших классах средней школы растет, возникают новые специализации, некоторые из них междисциплинарного характера, не имеющие прецедента в традиционных программах средней школы. Количество предметов в программах среднего образования сбалансировано и даже дополнено, учитывая растущую гибкость школьной программы, ее адаптацию к потребностям учащихся и к потребностям общества, научного мира и рынка труда.

Принимая во внимание растущее многообразие состава учащихся средней школы, необходимо обогатить содержание учебного процесса: расширить круг знаний, которые дают в школе; применять разнообразные и гибкие методики обучения и обучающие ситуации; предоставить широкий выбор общих дисциплин и предметов по выбору; изобретательно и гибко использовать разнообразные обучающие материалы; найти новые способы группировать учащихся; направить усилия на то, чтобы увеличить и многообразно использовать школьное время и пространство; постараться освоить как можно больше знаний и умений помимо когнитивных; найти возможности для освоения учащимися как можно большего материала помимо концептуально содержательного; добиться гибкости в критериях оценки при переводе из класса в класс (UNESCO 2004a). Говоря короче, чтобы справиться с растущим неоднородным составом учащихся средней школы, нужно углубить процесс расширения учебной программы, что может стать ключом к демократизации среднего образования.

Расширение содержания учебных программ повлияло на распределение учебных часов между разными предметами. Разнообразие и углубление образовательных программ в средней школе трудно осуществить без увеличения нагрузки на школьников (см. вставку 5.1). В некоторых странах пошли на увеличение ежедневной продолжительности пребывания в школе, чтобы включить в учебный план новые предметы. В других попытались снизить нагрузку путем уменьшения количества учебных дней и преподавательских часов в неделю. Между этими двумя крайностями находятся страны, в которых стараются сбалансировать учебный день, увеличивая количество часов, отведенных на предметы, считающиеся самыми важными, не увеличивая общее, заранее определенное количество учебных часов.

Резюме: тенденции реформирования программ среднего образования

За последние десятилетия реформы содержания среднего образования развивались по нескольким направлениям.

- Одновременно с увеличением продолжительности обязательного образования откладывалось введение специализации и отбор. Поскольку за ориентир берется высшее образование, то, если в высшем образовании существует тенденция к отложенной специализации и продвижению междисциплинарных областей, разумно было бы ликвидировать раннюю специализацию и в средней школе.

Вставка 5.1. Перегруженность учебных программ в странах Восточной Европы и Центральной Азии

В течение последних пятнадцати лет в странах Восточной Европы и Центральной Азии, особенно в республиках бывшего Советского Союза, происходило активное реформирование образования, причем довольно беспорядочное. В начале 90-х годов целью реформ было освободить школьное образование от идеологического уклона, который был частью официальной политики, и пересмотреть содержание учебников по некоторым ключевым предметам. Через несколько лет традиционные предметы были видоизменены с точки зрения национальной специфики; кроме того, в школьных программах появились новые предметы, которые стали отражением изменений, происшедших в тех странах, которые ранее испытывали влияние СССР, а затем вошли в Европейский союз. Теперь реформаторы пытаются организовать учебные программы, основанные на стандартах, ориентированные на приобретение опыта и на получение высоких результатов. Несмотря на внешние признаки прогресса и модернизации, практическим следствием реформ стала широко распространенная перегрузка учебным материалом и де-факто возросшие академические требования, предъявляемые учащимся средней школы.

Огромные школьные нагрузки стали хронической болезнью среднего образования Восточной Европы и Средней Азии, которые мешают проведению успешных реформ. В такой ситуации создание учебных планов — это игра с нулевым результатом. Если количество учебных дней и часов будет сокращено, а количество обязательных предметов будет расти, придется урезать количество часов, выделяемых на каждый предмет. На Украине школьники изучают около 17 разных предметов, и в некоторых классах и группах на многие из них уделяется всего по одному часу в неделю. В Узбекистане в обычной средней школе учащемуся приходится осваивать 28 разных предметов. Учителя Румынии и Болгарии утверждают, что «программа среднего образования чрезвычайно перегружена и предъявляет слишком высокие требования к знаниям» (World Bank 2003d). В этих странах учебную неделю сократили до пяти дней, но при этом в программу были добавлены новые предметы. Поэтому пришлось удлинить продолжительность обучения в старших классах средней школы на один год. Вместо того, чтобы сократить количество предметов в программе и дополнить основной курс современными знаниями, продолжается увеличение учебного времени и все новые предметы включаются в и без того перегруженную программу.

Источник. World Bank (2003d); авторская компиляция.

- Уменьшилось формирование групп учащихся по способностям (что приводит к увеличению возможностей для хороших учеников за счет тех, кто плохо успевает; см. Ireson and Hallam 2001), чтобы добиться справедливости для всех и развития человеческого и социального капитала.
- Повысился статус традиционного профессионального образования, отчасти благодаря тому, что оно приблизилось по уровню к старшим классам средней школы и к образованию выше школьного.
- Началось движение от традиционного содержания обучения к более широким областям знаний, к профессионально-ориентированным навыкам и не строго академическому знанию с целью создания современного и содержательного учебного плана.

Политика в области среднего образования может развиваться по трем направлениям: отбор и специализация; баланс между академическим и профессиональным образованием; непредметная и предметная организация и развитие обучающего процесса. Система выбора и взаимообмена между направлениями является гибкой, что дает возможность расширительного подхода к программам среднего образования. Сочетание этих трех направлений дает полный набор вариантов для политики в области образования, с ясными последствиями для его финансирования.

- *Сценарий 1.* Высокоспециализированное (в результате отбора) и селективное направление (отбор и экзамены происходят в возрасте 11–12 лет, после чего дети посещают разные типы школ). На нижнем уровне среднего образования главная альтернатива — профессиональное образование. Основной упор — на традиционные академические дисциплины и на подготовку к трудовому поприщу, а также практика в выбранном профессиональном направлении.
- *Сценарий 2.* Специализация и отбор происходят на нижнем уровне среднего образования. Есть ряд предметов по выбору, для того чтобы добиться некоторой внутренней дифференциации обучения. Профессиональное обучение предполагается осуществлять на верхнем уровне среднего образования. Элементы профессионального обучения внедрены в обычные учебные программы. Междисциплинарный подход вызывает интерес, но основа программы остается традиционной.
- *Сценарий 3.* Специализация и отбор происходят на верхнем уровне среднего образования. Определенный выбор предметов и однородные по составу группы учащихся формируют внутреннюю систему отбора в данной средней школе. Профессиональное обучение переносится исключительно на период после завершения среднего образования, но элементы профессионального обучения занимают все больше места в академической программе. Помимо изучения языков и математики остальная часть учебной программы не совпадает с традиционными дисциплинами и основана на практических занятиях, выполнении проектов и междисциплинарных знаниях.

Это классические варианты модели среднего образования индустриального общества. Задача достижения баланса между единообразием и разнообразием среднего образования будет стоять всегда и останется трудно выполнимой при проведении политики в этой области. А между тем базовое среднее образование и само обучение в средней школе настойчиво требуют новых альтернатив. Необходимо развивать системы, дающие возможность учащемуся больше контролировать процесс обучения. Этого можно добиться путем создания программ, состоящих из модулей, индивидуальных программ, в которых есть множество вариантов выбора состава групп, проектов с различными обучающими компонентами. Мы перечислили только несколько возможностей. Остается нерешенным вопрос, как можно оценивать успешность выполнения этих учебных программ и, что еще важнее, как аттестовать учащихся и какие дипломы выдавать. Нужно ввести в среднюю школу кредитные системы оценки учебных программ, подобные тем, что используются в университетах, что обеспечит гибкую, разумную и справедливую аттестацию среднего образования.

Как измерить то, что изучил и усвоил школьник

Он очень хорош на экзаменах. Если бы не экзамены, он не представлял бы собой ничего особенного. Во время экзаменов его охватывает пьянящее до дрожи волнение, и он начинает писать быстро и уверенно.

Дж. М. Кутзее

Государственные экзамены: поступление и выпуск из средней школы

Государственные экзамены играют в среднем образовании совершенно особую роль и являются его характерной чертой. Для многих учащихся и их семей во всем мире получить среднее образование — значит в первую очередь сдать либо экзамены для решения о приеме в вузы (high-stakes examinations), либо государственные экзамены (очно или заочно). Продолжительность обучения в средней школе можно определить по тому, когда учащиеся сдают сначала вступительные, а потом выпускные экзамены. От выпускных экзаменов зависит дальнейшее образование и шансы найти работу. Во многих развивающихся странах экзамены «стерегут» среднее образование на входе и на выходе.

Экзамены можно использовать, чтобы оценить возможности получить дальнейшее образование и как условие вступления на рынок труда. Они являются мощным инструментом влияния на формирование программ среднего образования. Те, кто принимает решения и планирует развитие образования, могут реформировать систему экзаменов в направлении, которое им кажется правильным. Во многих развивающихся странах политическое и экономическое значение экзаменов настолько велико, что невозможно понять, как действует система образования без того, чтобы не взглянуть на нее через призму экзаменов.

Подобная роль экзаменов влечет за собой разнообразные последствия. Прежде всего, всякий, кто определяет образовательную политику, должен осознавать, что любая реформа, особенно реформа содержания учебных программ, должна принимать во внимание роль экзаменов в среднем образовании. Нельзя добиться равноправного доступа к среднему образованию без того, чтобы не реформировать вступительные экзамены либо отложив их до поступления в старшие классы средней школы, либо отменив совсем. Однако самым большим камнем преткновения, как правило, являются выпускные экзамены, которые требуют проведения реформы учебных программ. В некоторых странах они становятся одной из причин массового общественного недовольства. В действительности отсутствие прозрачной и справедливой процедуры, управляющей доступом к высшему образованию, в котором ключевую роль всегда играют выпускные экзамены в средней школе, становится причиной номер один для возникновения коррупции в образовательной системе всего мира (Noah and Eckstein 2001).

Ставки высоки: сигнальная и отсеивающая функция экзаменов

По меньшей мере по двум причинам от среднего образования будущее зависит больше, чем от результатов начального. Во-первых, в большинстве стран разница в скрытых издержках между университетским образованием и средним значительно выше, чем между средним и начальным. Из этого следует, что

Таблица 5.3. Положение с репетиторством в некоторых странах

<i>Страна</i>	<i>Частные уроки</i>
Бразилия	Исследования, проведенные в государственных школах Рио-де-Жанейро, показали, что более 50% учащихся берут частные уроки и считают, что это поможет им не остаться на второй год
Камбоджа	31% респондентов из 77 начальных школ признали, что они берут частные уроки. В городских школах такая пропорция составляла 60%, для уровня послена начального пропорция была еще выше
Арабская Республика Египет	Одно из исследований показало, что 54% из 9 тыс. школьников 5-го класса (обследовано 300 школ) и 74% из 9 тыс. школьников 8-го класса (еще 300 школ) брали частные уроки. Согласно исследованию, в котором проводился опрос 4729 домохозяйств, 65% городских школьников начальных классов и 53% сельских посещали частные уроки
Гонконг (Китай)	Опрос 507 учащихся показал, что 45% школьников начальной школы, 26 — нижнего уровня средней школы, 34 — среднего уровня средней школы и 41% — верхнего уровня средней школы берут частные уроки. Более позднее обследование 4 школ, обслуживающих разные группы населения, показало, что в среднем 41% учеников 3-го класса и 39% учеников 6-го класса берут частные уроки
Япония	Опрос показал, что 24% учеников начальной школы и 60% учащихся средней школы посещают частные дополнительные обучающие курсы. Еще 4% берут частные уроки дома. К моменту окончания средней школы почти 70% всех учащихся посещали частные уроки
Республика Корея	В результате опроса выяснилось, что в Сеуле 82% школьников начальных классов, 66 — учащихся нижнего уровня средней школы и 59% учащихся верхнего уровня средней школы получали частные уроки. В сельской местности соответствующие цифры были 54, 46 и 12%
Малайзия	Среди 8 420 опрошенных учащихся среднего уровня 59% учеников 3-го класса брали частные уроки, в 5-м классе — 53%, в 6-м классе — 31%. За время обучения до старших классов средней школы около 83% учащихся брали те или иные частные уроки
Мальта	Опрос, проведенный среди 2 129 учащихся, показал, что 52% учеников начальной и 83% средней школы в течение обучения время от времени брали частные уроки; 42% учеников 6-го класса и 77% учеников 11-го класса посещали частные уроки
Маврикий	Опрос показал, что 56% учеников 2-го класса средней школы берут частные уроки. В 3-м и 4-м классе уже 98%, а в 5-м и 6-м — 100% учащихся берут частные уроки. В другом исследовании было опрошено 2919 школьников 6-го класса, и 78% из них посещали дополнительные занятия

Таблица 5.3 (продолжение)

<i>Страна</i>	<i>Частные уроки</i>
Мьянма	Опрос 118 школьников 9-го и 10-го класса в Янгоне показал, что 91% из них берут частные уроки, из 131 ученика 5–8-го класса 66% занимаются дополнительно
Сингапур	Обследование 1 052 домохозяйств и опрос 1261 учащегося показал, что 49% учеников начальной и 30% учеников средней школы берут частные уроки. Эти данные совпадали с данными опроса 572 учеников начальной и 581 ученика средней школы по поводу дополнительных занятий языками
Шри-Ланка	Среди 1 873 учащихся на 6-м, 11-м и 13-м году обучения 80% учеников 6-го года обучения и 75% 11-го года обучения брали частные уроки; на 13-м году обучения 62% учащихся художественных школ, 67% — коммерческих школ и 92% тех, кто изучал негуманитарные дисциплины, посещал дополнительные занятия
Тайвань (Китай)	Официальная статистика отмечает, что в 1996 г. на Тайване было 4 266 центров дополнительного обучения, которые посещал 1 505 491 студент; это не считая незарегистрированных, нелегальных центров. Исследование 1998 г. показало, что 81% из 397 учащихся старших классов средней школы брал частные уроки
Танзания	Опрос учеников 6-го класса в трех сельских и четырех городских школах континентальной Танзании показал, что 26% из них берут частные уроки. В школе Дар-эс-Салама 70% учеников 6-го класса посещали дополнительные занятия. Отдельное исследование, проведенное на Занзибаре, показало, что из 2 286 учащихся 6-го класса 44% занимались дополнительно, однако не все эти занятия были платными
Зимбабве	Опрос 2 697 учащихся 6-го класса в 9 районах страны показал, что 61% из них посещал дополнительные занятия. Показатели по районам были от 36 до 74%.

количество студентов высших учебных заведений будет заметно меньше, чем учащихся средних школ, причем эта разница будет больше, чем между количеством учащихся средних и начальных школ, особенно в тех странах, где среднее образование утратило свой элитный статус. Во-вторых, как правило, от выпускных экзаменов в средней школе зависит значительно больше, чем от выпускных экзаменов начальной школы. Первые представляют собой важный ресурс для рынка труда и служат фильтром для высшего образования. Поэтому среднее образование становится политизированным или, как минимум, привлекает внимание политиков. Обеспокоенность родителей растет, и появляется риск мошенничества и коррупции, связанной со сдачей экзаменов.

Анализируя следствия высоких ставок, связанных с выпускными экзаменами (high stakes examinations), необходимо рассмотреть феномен частных до-

полнительных уроков, особенно распространенных в странах Азии (Bray 1999; Kwok 2004; дополнительно см. табл. 5.3.). Частные уроки и «школы зубрежки», которые, по словам Квока, направлены исключительно «на получение знаний, необходимых для экзаменов», действительно представляют собой теневую систему образования. Есть сведения, что в Корее родители расходуют на частные уроки больше, чем правительство — на государственные школы, а в Японии 60% учащихся средних школ посещают *южу* (частные дополнительные обучающие курсы). Эти цифры оказываются даже выше в таких разных странах, как Гонконг (Китай), Египет и Маврикий (Bray 1999). Выражение, которое родилось в Японии: «экзаменационный ад», — можно с успехом применять в Китае и Индии, где семьи готовы потратить большие деньги на частные уроки, чтобы повысить шансы своих детей добиться успеха в жизни.

Новый этап международных сравнительных исследований по оценке результатов обучения

Разработчики политики и общественность высказывают заинтересованность в проведении международных сравнительных исследований успеваемости учащихся в связи с тем, что они озабочены конкурентоспособностью рабочей силы страны на нынешнем и будущем глобальном рынке труда и способностью граждан адаптироваться в быстро меняющемся мире. Результаты исследований, попадаая в заголовки передовых статей, оказывают формирующее влияние на мнение общественности об образовании во всем мире. Девяностые годы XX столетия были отмечены новой волной международных и региональных инициатив, связанных с исследованиями успеваемости учащихся. Самыми известными стали PISA (Международная оценка образовательных достижений учащихся), и TIMSS (Международное исследование по оценке качества математического и естественнонаучного образования).

Эти исследования посвящены разным аспектам обучения. TIMSS оценивает знания по математике и естественнонаучным дисциплинам на базе школьной программы и измеряет способности и умения учащихся в сравнении с тем, что предполагалось усвоить, чему их учили и что они усвоили. TIMSS пытается проанализировать факторы, влияющие на учебную деятельность (Dager and Blank 1999; Mullis et al. 2001). PISA, основанная на идее, что приобретение грамотности является процессом получения знаний на протяжении жизни, нацелена на измерение реальных навыков, относящихся к чтению, математике и естественнонаучным дисциплинам, а также междисциплинарным знаниям (OECD 2003d). Например, в соответствии с PISA овладение естественнонаучными дисциплинами определяется не в классах и лабораториях, а в повседневной жизни, в тех областях, где они применяются, т. е. в здравоохранении, решении экологических проблем и технологических проблемах.

Проект ОЭСР «Определение и отбор компетенций: теоретические основания» (Definition and Selection of Competencies — DeSeCo) выделил три ключевых умения, которые жизненно важны для личного и социального развития человека в современном обществе: умение действовать в социально разнородных группах, умение действовать самостоятельно и умение пользоваться набором инструментов получения знаний (см. табл. 5.4). Если предположить, что подобные умения отражают глобальную тенденцию и что консенсус в отношении их уже

Таблица 5.4. Ключевые умения, выявленные в ходе выполнения проекта ОЭСР по определению и отбору компетенций (DeSeCo)

<i>Деятельность в социально разнородных группах</i>	<i>Умение действовать самостоятельно</i>	<i>Умение пользоваться набором инструментов получения знаний</i>
Умение налаживать отношения	Умение ориентироваться на широком поле деятельности	Умение интерактивно использовать текст (письменные и речевые коммуникации, а также математические знания в разных ситуациях)
Умение сотрудничать	Формулировать и выполнять жизненные планы и личные проекты	Интерактивно использовать знание и информацию
Управлять конфликтами и разрешать их	Защищать и отстаивать свои права, интересы, лимиты и потребности	Интерактивно использовать технологии (понимать, какой потенциал заложен в технологии, и находить технологические решения проблемам)

Источник. Rychen and Salganik (2003).

достигнут, то возникает вопрос: сколько ключевых умений действительно изменено современными сравнительными исследованиями, посвященными успеваемости учащихся? Проведенные исследования в основном занимаются третьим умением — использованием набора инструментов получения знаний. В идеале эти исследования должны помочь странам определить, какая часть выпускников средней школы, достигших возраста, когда они могут начать трудиться, вооружена минимальными знаниями и умениями, соответствующими потребностям глобальной экономики. Принимая во внимание тот факт, что многие навыки появились сравнительно недавно, понятно, что многие из них не были учтены при выявлении в ходе DeSeCo ключевых умений. Поскольку предполагается проводить такие оценки регулярно, возможно, удастся «измерить» какие-то ключевые знания и умения в будущем (Rychen and Salganik 2003).

Несмотря на то что проводимые исследования имеют свои ограничения, они не только дают информацию о том, приобретают ли учащиеся умения, определенные стандартами и программами, но и дают информацию для образовательных реформ. Определяя сильные и слабые стороны систем образования и сравнивая их с теми, что существуют в других странах, эти исследования помогают разработчикам политики предпринимать шаги по реформированию системы образования в своей стране (см. вставку 5.2, где приведен пример Иордании).

Данные, полученные в результате международных исследований, помогают определить зависимость между тем, как построена система образования и успеваемость учащихся. Используя данные TIMSS 1995 г., Вёссман (Wössman 2000) изучил зависимость между учебным заведением и успеваемостью учащихся. Его модель рассматривала три фактора влияния на успеваемость учащегося: его ок-

Вставка 5.2. Реформа среднего образования в Иордании, с использованием данных ИАЕР

В 70-х и 80-х годах Иордания, обладавшая значительными человеческими и скудными природными ресурсами, неоднократно переживала экономический кризис. Однако страна сумела справиться с задачей введения обязательного основного образования, хотя и за счет снижения его качества. В период глобального развития технологий и экономических сдвигов ее образовательная система не поставляла работников с квалификацией, соответствующей требованиям времени. Для того чтобы преодолеть эту тенденцию, Иордания исследовала свою систему образования, стремясь улучшить ее качество и довести ее до состояния соответствия меняющимся социально-экономическим условиям.

В 1990 году Иордания приняла участие во второй программе Международной оценки прогресса в образовании (ИАЕР II). Результаты исследования показали, что только на 40% вопросов по математике и на 57% вопросов по научным дисциплинам были даны правильные ответы. Провели расследование. Каждый вопрос теста был внимательно изучен, подвергнуты исследованиям учебные программы и само проведение тестов. После этого в Иордании были проведено новое тестирование. Полученные результаты были практически идентичны первым. Тогда в 1995 г. начались реформы образования.

Данные, полученные в результате ИАЕР II, были использованы, чтобы: а) определить уровень знаний 13-летних учащихся по математике и научным предметам и сравнить его с данными из 19 других стран; б) определить слабые и сильные звенья в каждом предмете; в) сравнить успеваемость учеников в разных школах, руководимых авторитетными преподавателями, внутри Иордании, в разных административных районах, а также в сельских и городских школах; г) выделить некоторые когнитивные процессы, сопутствующие обучению; д) информировать учебные заведения, занимающиеся подготовкой преподавательского состава и его переподготовкой; е) проанализировать семейную ситуацию учащихся и понять, как она влияет на их успеваемость по математике и научным дисциплинам; ж) выявить положительные и отрицательные факторы в классах и во внешкольной деятельности, а также отношение учащихся к своим успехам по математике и научным предметам. Таким образом, ИАЕР II помогла Иордании в развитии независимого подхода к исследованию прогресса в области образования. В результате Национальный центр по развитию трудовых ресурсов стал проводить оценку достижений в образовании в масштабах страны на регулярной основе.

Предварительно проведенная Всемирным банком работа по определению расходов на образование показала признаки улучшения ситуации. Пример Иордании показывает, насколько важно, чтобы правительство использовало результаты международных исследований для проведения реформ образования, а затем разработало собственные системы оценок, независимо от международных.

Источник. (Koda 2002).

ружение, использование финансовых источников и характеристики учебного заведения, в котором протекает процесс обучения. Результаты показали, что успеваемость по математике и в естественнонаучных дисциплинах — тесно связана с подходами к обучению в образовательной системе.

Данные, полученные в результате PISA, показывают связь между стандартами и социально-экономическим распределением успеваемости учащихся. Иссле-

дования также демонстрируют, что есть страны, способные добиться высоких результатов, не создавая при этом неравенства (OECD 2004с). Пример Финляндии, Японии и Кореи убеждает, что отличные результаты можно получить за разумные деньги и что можно сочетать такие достижения с социально равноправным распределением образовательных возможностей.

Система оценок успеваемости на национальном уровне

В контексте растущего спроса на среднее образование разработчикам политики приходится принимать решения по поводу того, как инвестировать ограниченные общественные ресурсы, чтобы улучшить качество образования, и сделать это наиболее рентабельно. Поэтому многие страны самостоятельно осуществляют исследования успеваемости учащихся¹.

В 90-х годах многие страны создали новые стандарты или пересмотрели свои учебные программы и системы оценок в рамках нового подхода к качеству образования. Одновременно широко распространилось проведение оценки успеваемости учащихся на национальном уровне для определения результатов деятельности учителя и школы в целом, как это делается в Австралии, Канаде, Великобритании и США. Это значит, что данные, полученные в результате сравнительных исследований по успеваемости учащихся используются для составления отчетности местными органами и руководством учебных заведений (школьными советами, директорами и учителями) по поводу достижений и пробелов в умениях и знаниях учащихся и их соответствия национальным образовательным программам.

Такая практика стала широко применяться в США после принятия программы «Ни одного отстающего ребенка». Программа «Национальная оценка прогресса в образовании» (НОПО) проводит исследования по выборочному принципу на национальном уровне, а большинство штатов разрабатывает по поручению государства собственные системы оценок успеваемости учащихся. На определенном уровне все учащиеся проходят тестирование, выявляющее их знания и умения и их соответствие государственным стандартам. Хотя существующие формы и функции государственной системы оценок весьма разнообразны, нормой является тот факт, что учителя, школы и округа несут ответственность за успехи учащихся. Некоторые штаты возлагают ответственность и на других участников образовательного процесса, например на самих учащихся (Kellaghan and Greaney 2001). Исходя из разных посылок, учителя, директора школ и руководители образовательной системы обычно возражают против этой политики, связывающей успеваемость с оценкой их деятельности. Они приводят примеры отрицательных последствий такой политики, из-за которой происходит сокращение объема учебной программы, появляется практика «подготовки к тестированию», а преподавателей подталкивают к подлогам и обману (Evers and Walberg 2003). Среди технических трудностей стоит упомянуть задачу определения, кто кому подотчетен, поскольку учителя часто меняют школы в течение короткого периода времени.

Есть свидетельства того, что существующие экзамены для учащихся, которые учатся по программе экстерна, особенно экзамены, позволяющие затем поступить в вуз или получить престижную работу, демонстрируют более высокие показатели успеваемости учащихся (Bishop 1998; Phelps 2001; Wösmann 2000).

Бишоп считает, что в странах, где существует программа сдачи экзаменов экстерном на основе учебной школьной программы, учащиеся демонстрируют более высокие показатели по TIMSS, чем в тех странах, где нет системы сдачи таких экзаменов. Одним из возможных объяснений этого феномена может быть распространенная практика дополнительных частных уроков.

Однако обобщающие, суммированные оценки не годятся для измерения таких ключевых умений, востребованных на рынке труда, как способность действовать в социально разнородных группах и действовать самостоятельно. Подобные умения можно оценить, только используя более серьезные и сложные методы непосредственно в классах. Мониторинг успеваемости учащихся в классах считается важным, но ему еще не уделяют достаточного внимания. Некоторые исследователи жалуются, что сейчас слишком сильно увлекаются суммированными оценками и призывают разработчиков политики в образовательном процессе обратить внимание на то, как идет работа в классах, если они действительно хотят повысить стандарты обучения (Black and William 1998). Национальный исследовательский совет (НИС), организация, которая занимается разработкой стандартов научного образования в США, утверждает, что регулярные оценки уровня знаний в классах оказывают положительное воздействие на успеваемость учащихся (Committee on Classroom Assessment and the National Science Education Standart 2001). НИС рекомендует сочетать такой тип оценки с более формальными оценками и обучить преподавателей их правильному применению. Практика такой работы поможет учителям усовершенствовать свою профессиональную деятельность.

Резюме: оценивать на местном, экзаменовать на национальном, сравнивать на глобальном уровне

В процессе распространения среднего образования и улучшения его качества нельзя недооценивать роль и последствия государственных экзаменов. Реформы среднего образования могут оказаться нежизнеспособными, если с самого начала не обратить пристального внимания на экзамены. В целом вступительные экзамены в среднем образовании постепенно исчезают или используются не для конкурсного отбора. Они перенесены на конец обязательного этапа среднего образования (обычно это младшие классы средней школы), и, как правило, их используют как консультационный инструмент и для распределения учащихся по разным направлениям в старших классах средней школы, когда им исполняется 16 лет.

Изменения политики по отношению к оценке успеваемости хорошо иллюстрирует движение от единообразия к разнообразию в среднем образовании. Экзамены, которые раньше интересовали только небольшую часть населения, теперь все больше привлекают внимание общественности. В некоторых случаях экзаменационная система продемонстрировала довольно высокую степень адаптации к изменившимся условиям, так как о качестве результатов реформы образования трудно судить, не имея хороших методов его оценки. Поскольку трудовая деятельность все больше требует специальных технических знаний и умений, в школьную программу и программу экзаменов все чаще включают элементы прикладных наук и профессионального обучения, даже в те предметы, которые до недавнего времени были сугубо академическими. Чтобы избежать

обвинений в субъективности и несправедливости (или даже мошенничестве), государственные экзаменационные комиссии разрабатывают тесты, которые они считают объективными и стандартизованными. Большое распространение получает переход от оценок по стандартам к оценкам по критериям. То есть намечилось движение от одномоментного тестирования с ограниченным временем выполнения к неэкзаменационной практике, включающей просмотр портфолио, кратких биографических справок и школьных отчетов по успеваемости в процессе определения окончательной оценки выпускников средней школы. Такие тенденции заслуживают поддержки, так как они символизируют движение вперед к построению новой культуры оценки образования, которая одновременно является технически сложной и социально направленной.

Применение различных инструментов оценки и мониторинга представляет собой оптимальный и сбалансированный подход к улучшению качества и повышению соответствия требованиям. Международные программы типа PISA и TIMSS проводят свои оценки разными путями. Разработчики политики должны ясно понимать, что именно нужно оценить, и решить, какие международные исследования больше подходят для системы образования в конкретной стране. Национальные образовательные системы оказывают прямое воздействие на успеваемость учащихся, особенно если она является единственным проявлением качества образования. Те, кто принимает решения, должны осознавать возможный риск и последующие осложнения, если инструментом оценки деятельности учителя и школы будут проверки успеваемости на национальном уровне. Конечно, потенциальная польза от оценки успеваемости учащихся, проводимой в классах, велика, но это куда более дорогой метод и требует времени, поскольку нужно подготовить учителей; к тому же стандарты, на которых строятся учебные программы, должны быть пересмотрены.

Примечания

¹ Проверки успеваемости на национальном уровне и государственные экзамены в равной степени оценивают способности учащихся, но первые действуют на уровне системы, а вторые оценивают способности каждого и обычно используются в целях отбора.

6

Ответ на двойной вызов: учитель, обучение и технологии

Набор приемов учителя выкован в горниле опыта и сформирован культурой преподавания. Разработчики политики должны понимать, что для изменения методов преподавания необходимо изменить то, во что верит учитель. Нельзя сказать, что профессионалов невозможно убедить забыть одно, чтобы освоить другое, но по сложности эта задача похожа скорее на операцию двойного шунтирования, чем на забивание гвоздей.

Ларри Кьюбан (Larry Cuban)

Профессия преподавателя подразумевает колоссальную задачу создания условий и совершенствования процессов формирования способностей и воспитания умений, которые считаются необходимыми для экономического роста, процветания, социального благополучия и развития личности. Неудивительно, что во многих странах учителей считают самым важным элементом в повышении качества образования. Реформаторы и в развитых, и в развивающихся странах пришли к выводу, что самый прямой и эффективный способ повысить качество среднего образования — это внести изменения в систему образования и принципы найма учителей, усовершенствовать их знания и педагогическое мастерство и создать такие условия работы, которые обеспечивали бы эффективный процесс обучения и давали возможность сосредоточиться его конечных результатах.

На смену индустриальному обществу пришло общество, основанное на знаниях, что отразилось в подготовке и распределении учительских кадров. Необходимо разработать более гибкие механизмы, в частности позволяющие учителям не чувствовать себя изолированными в своих классных комнатах. Например, современные исследователи рекомендуют форму совместного преподавания в большой, легко перестраиваемой группе учащихся. Растет спрос на высококвалифицированных специалистов, умеющих организовать обучающую среду и способных работать во всех областях, где производятся знания.

В контексте общества, основанного на знаниях, и интенсивного обучения революционные изменения в образовании связаны с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), которые радикально меняют процесс обучения и познания. ИКТ включают в себя радио, телевидение, компьютеры и Интернет. Уже в течение нескольких десятилетий как в развитых, так и в развивающихся странах они считаются сравнительно дешевым средством распространения образования. Во многих случаях это справедливо, но сейчас ИКТ служат скорее способом предоставить учащемуся шанс самостоятельно получить образование высокого качества. Теперь ИКТ нацелены на обучение навыкам, пользующимся

спросом в экономике, основанной на знаниях. ИКТ предоставляют способ снизить затраты на образование и увеличить его охват (как в традиционном дистанционном образовании). Однако они могут повысить затраты и без расширения охвата, — примером может служить сложный онлайн-курс обучения на среднем уровне. Таким образом, ИКТ могут расширить доступ к образованию или породить новые формы несправедливости. Для среднего образования именно ИКТ лежат в основе двойного вызова, заключающегося в одновременном улучшении качества образования и расширении доступа к нему.

Учителя средней школы: дефицит, профессиональная идентичность и проблема повышения квалификации

Во многих развитых и развивающихся странах квалифицированные учителя средней школы на вес золота. Это контингент, который труднее всего привлечь в учительскую профессию, дороже всего обучить и сложнее всего удержать. Почти во всех развивающихся странах в средней школе больше неквалифицированных учителей, чем в начальной. Коэффициент сокращения числа учителей средней школы — самый высокий в учительской профессии; особенно это касается учителей-мужчин и преподавателей математики, естественных и прикладных дисциплин (OECD 2004a).

Практически повсеместно подготовка учительских кадров для средней школы происходит последовательно (т. е. студенты сначала занимаются общеобразовательными предметами или профильной дисциплиной и только затем получают педагогическую подготовку). Поэтому профессиональная идентичность учителей средней школы опирается не на педагогическую квалификацию, а на предметную специализацию. По мере распространения массового среднего образования все больше учителей, которые в начале своей деятельности считали себя преподавателями, готовящими учащихся к получению высшего образования, осознали, что их роль сводится скорее к посленаучному образованию. Прошли те времена, когда у среднего образования был элитный статус; сейчас мотивацию учащихся нельзя воспринимать как нечто само собой разумеющееся. Этот факт в корне меняет смысл ежедневной работы преподавателей средней школы. Поскольку их не готовят к тому, чтобы обучение велось в соответствии с современными запросами общества, у преподавателей возникают сомнения в собственной профессиональной пригодности и появляется ощущение утраты контроля над профессиональной деятельностью. Что же касается повышения квалификации, то чаще всего учителя средней школы вместо того, чтобы стремиться к внедрению инноваций, ищут возможности, помогающие им «выжить» в школе.

Те, кто принимает решения в области образования, сейчас стоят перед проблемой: как привлечь способных выпускников к профессии учителя и как затем удержать их в школе. В развивающихся странах, особенно в Африке, недостаток учителей, в частности, преподавателей математики, естественных и прикладных предметов, представляет реальную угрозу выполнению целей распространения образования и улучшения его качества. Хотя в некоторых странах, например в Уганде, квалифицированные учителя не могут найти работу (Lewin 2002: 229), в Замбии в 1996 г. было подсчитано, что в ближайшие годы количество препода-

вателей, вышедших на пенсию, умерших и хронически больных, сравнивается с общим числом выпускников педагогических колледжей. В Лесото, чтобы покрыть предполагаемую потребность в преподавателях, нужно, чтобы почти половина выпускников школ выбрала учительскую профессию. Нехватка преподавателей останется проблемой в ближайшем будущем, причем это касается всего мира, хотя причины такого явления различны: демография, развитие рынка труда, воздействие ВИЧ/СПИДа и т. д. Политика, направленная на привлечение и удержание высококвалифицированных учителей в школе, должна учитывать потребность в динамичном соединении профессионального развития с профессиональной карьерой, распределение учителей, размеры классов, а также практику мониторинга и оценки деятельности. Такая политика должна подкрепляться мерами, которые сделают профессию учителя привлекательной, в частности, повышением зарплат и премий. (Пример Чили является лучшей иллюстрацией этого.) Кроме того или в дополнение к этому, меры компенсации нехватки учителей могут включать инвестиции в подготовку преподавательских кадров и изменения в сертификационной политике и принципах подбора кадров.

Говоря обобщенно, в развивающихся странах недостаток учителей компенсируется двумя способами. Во-первых, ускоряют процесс подготовки преподавателей, сокращая его продолжительность и расходы. В некоторых странах, например в Гвинее, подготовка была сокращена до трех месяцев. Во-вторых, разрешают привлекать к работе в школе безработных выпускников высших учебных заведений без специальной преподавательской подготовки, выпускников педагогических училищ и выпускников средней школы сразу со школьной скамьи, заключая с ними временные контракты и устанавливая им зарплату меньше, чем штатным преподавателям.

Ускоренное обучение преподавателей резко снизило затраты на их подготовку и за короткий срок дало школе много новых учителей. Однако в некоторых случаях это негативно отразилось на качестве обучения, особенно если академическая успеваемость будущих педагогов была слабой. Нужны фактические свидетельства того, каковы последствия подобных мер, прежде чем правительства других стран, взвесив все «за» и «против», могут принять их на вооружение. Не существует легких путей к созданию штата квалифицированных преподавателей, особенно для средней школы.

Развитым странам тоже приходится решать проблему недостатка учительских кадров для средней школы, и они находят для нее новые и интересные решения. Например, в Нидерландах Временный акт о неквалифицированных преподавателях разрешает специалистам с высшим образованием заниматься преподавательской деятельностью. Заинтересованные специалисты должны пройти аттестацию, прежде чем начнут работать в школе, и подготовку по специальной двухлетней программе.

Какой результат дают инвестиции в подготовку учительских кадров для средней школы?

В некоторых странах и по некоторым учебным предметам, в частности по математике и естественным дисциплинам, нехватка учителей становится все острее. Многие педагоги, исследователи и политики убеждены, что инвестиции в подго-

товку преподавательских кадров не приносят желаемых результатов и что эти ресурсы нужно направить в другие области, где отдача выше. Тот факт, что во многих странах подготовка учителей уже давно не меняется, вызывает еще больше сомнений в ее эффективности. В частности, это касается подготовки учителей средней школы, поскольку она происходит в университетах, сосредоточена вокруг знаний, касающихся специализации, и практически не затрагивает практику преподавания и процессы обучения. Это значит, что, начав работать в школе, учителя сами несут ответственность за свое обучение и профессиональное развитие. Кроме того, особенно в развивающихся странах, учителя работают поодиночке, и только ученики становятся свидетелями их профессиональной деятельности. Существует немного профессий, для которых характерна подобная изоляция и одиночество. Преподаватели должны сами решать, какое обучение приносит результат, какие стандарты применимы для работы учеников, какие дополнительные знания, сведения и навыки необходимы для самих учителей и для учащихся. «Возможно, такая конфиденциальность необходима для большинства школ и для большинства этапов этой деятельности. И структура, и социальная организация обучения требуют именно такой работы» (Huberman 1995:207).

Между радикально новыми ключевыми умениями, которые требуются от учащихся в обществе, основанном на знаниях, и той квалификацией, которую приобретают учителя в педагогических колледжах и в рамках программ по повышению квалификации, существует огромный разрыв (World Bank 2004a). Для развивающихся стран чрезвычайно важно разработать правильную политику отбора и подготовки учителей, способных помочь учащимся приобрести знания и умения, востребованные в обществе знаний и на рынке труда. Эти новые знания и умения требуют, чтобы преподаватели вели себя в классах совсем не так, как их учили. Но консервативные и строго академические системы подготовки преподавателей не способны изменить ситуацию. Однако неэффективность и высокие затраты на подготовку учительских кадров не оправдывают ее полную отмену.

Для разработчиков политики в области образования в развивающихся странах существуют, по меньшей мере, две дилеммы. Первая возникла в результате растущего напряжения и возможного конфликта между стремлением повысить статус профессии учителя и очевидной необходимостью повернуть образование преподавателей от академического к реальному, к тому, что происходит в школах и классных комнатах. Предпринимаются усилия по повышению академического статуса программ подготовки учителей (что может привести к ограничению доступа к преподавательской деятельности и, таким образом, увеличит нехватку преподавателей). Одновременно существует явная потребность организовать и сконцентрировать подготовку учителей и повышение их квалификации в школах и классах, для того чтобы сделать ее современной и эффективной.

Вторая проблема, связанная с первой, появилась в результате исследований, которые показали, что подготовка и наставничество, осуществляемые прямо в школах, оказываются более эффективными, чем традиционное педагогическое образование (Lewin 2003). Если двигаться в данном направлении, это приведет к сокращению программ обучения в педагогических колледжах и снижению университетского контроля над образованием учителей и доступом к нему, что способно повредить академическому статусу программ подго-

товки преподавателей. Подобного риска можно избежать, если восстановить систему аккредитации преподавателей, которая определяет их квалификацию вне зависимости от продолжительности их формального образования. Принимая во внимание все возможные осложнения, некоторым странам, тем не менее, необходимо подумать над изменением политики в области образования, перейти к разумному и постепенному отказу от инвестиций в традиционную подготовку учительских кадров и направить средства на обучение преподавательских кадров, тесно связанное с современными запросами школы.

***Квалификация учителя должна соответствовать
ключевым требованиям к знаниям и навыкам выпускников
средней школы***

Преподавательский опыт или компетенция — это способность мобилизовать различные когнитивные ресурсы, чтобы справиться с любой ситуацией, возникающей в процессе обучения. Умения и компетенция преподавателя определяются когнитивными ресурсами, относящимися к конкретной ситуации, а не к специфическому содержанию или типу знаний. Они возникают в результате обучения и ежедневной практики в классах. Компетенция преподавателя проявляется на любом уровне и в любой области знаний; она проявляется во всех предметах и дисциплинах, в начальной, средней и высшей школе.

Споры о профессиональной, непрофессиональной и полупрофессиональной природе преподавания в школе идут уже долгое время, но сейчас они приобрели особую остроту и значение. В современной экономике, основанной на знаниях, образовательный менеджмент считается ключом к оптимальному руководству производством, подготовке и профессиональному развитию персонала и даже к повышению производительности предприятия в целом. Скрытый вызов заключается в том, что умение преподавать с трудом поддается определению и систематизации, являясь строго практическим и зависящим от контекста. Подобные характеристики еще больше способствуют традиционной изоляции учителей и школ, затрудняя процесс передачи и полного использования знаний. Короче говоря, учебные заведения, готовящие учителей, школы как организации и системы образования в целом еще далеки от того, чтобы удовлетворять потребности общества, управляемого при помощи знаний. Поэтому программа обучения преподавателей, особенно та, что имеет место перед началом практической деятельности, вызывает вопросы, недоумение и возмущения, а ее оценки и анализ дают противоречивые результаты.

Связь между реформами программ обучения и переподготовкой преподавательского состава. Проведение в жизнь реформ обучения зависит в основном от переподготовки преподавателей. Такую переподготовку затрудняет «прилипчивость» (сопротивление) тех знаний и умений, которые есть у учителя. В других профессиях уже накоплен высокоспециализированный капитал знаний, который позволяет создать значительную дистанцию между профессионалом и потребителем. (Этим определяется классическая социологическая категория профессионального престижа.) Профессиональные преподавательские знания невозможно уложить в подобные рамки. Смысл профессии учителя заключается в близости к учащимся, в заботе о них и в организации обучающегося сооб-

щества, которое отзывается на потребности учеников. Необходимо выработать совершенно новый подход к профессиональным знаниям (Hiebert, Gallimore, and Stigler 2002), который позволил бы создать концепцию педагогической подготовки и профессионального развития преподавателей в контексте обучения, продолжающегося на протяжении всей жизни.

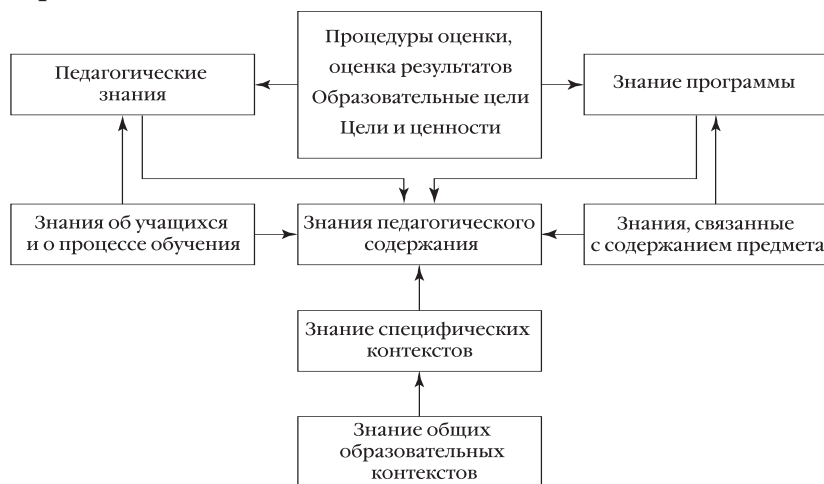
Дебаты вокруг содержания обучения педагогов происходят вокруг двух фундаментальных и конфликтующих позиций: а) необходимо делать упор на знания, связанные с предметом, который будет преподавать учитель (*предметные знания*); б) важнейшими для преподавателя являются *педагогические знания*. Педагогические знания включают профессиональные знания об учащихся (в средней школе понимание психологии подростков имеет жизненно важное значение), понимание, как управлять классной работой, педагогику и умение давать оценки, а также сведения о работе школы как обучающего учреждения, производящего знания. В противоположность бытующему мнению проведенные исследования указывают на то, что от педагогических знаний гораздо больше зависят успехи учащихся, чем от знаний, связанных с содержанием предмета (Darling-Hammond 2000).

Исследования в области образования выявили существование еще одной категории знаний, которая примерно так же важна для учителей, как две предыдущие: *предметные педагогические знания*. Это специфические и специализированные знания об обучающих и познавательных процессах, происходящих во время преподавания конкретной дисциплины (см. рис. 6.1). Предметные педагогические знания дают учителю возможность понять, как он может помочь ученику разобраться в конкретной теме. В них входят специальные знания о том, как нужно организовать обсуждаемые темы, представить и адаптировать их к разнообразным интересам учащихся, а затем обучить их. Недавние опросы показали, что этот тип знаний самым непосредственным образом связан с успеваемостью учеников и у него самый большой потенциал по отношению к профессиональному развитию преподавателей. Предметные педагогические знания — это не только источник новой идентификации для профессии учителя; оно способно улучшить результаты учащихся и обеспечить справедливость школьной системы. Упор на это знание приведет к более продуктивной и всеохватывающей средней школе.

Компетентность, относящаяся к работе учителя в классе, должна стать основным элементом обучения будущих педагогов. Исследования показывают, что для начинающего учителя очень важно разработать набор приемов и основных знаний, который позволит ему успешно начать профессиональную карьеру (см. рис. 6.2).

Обучение на протяжении жизни — больше, чем просто аксиома. Необходимо кардинально изменить взгляд на профессию учителя: преподаватель — это профессионал, специалист высокого класса, который не работает всю жизнь в одном и том же образовательном учреждении и даже в одной и той же стране. Так же как учащиеся, он должен быть готов к труду в разнообразных и непредсказуемых условиях, где знания черпаются из разных источников и с учетом разных точек зрения. Способность преподавать непростое содержание предмета учащимся с разным жизненным опытом и понятиями зависит от способности практикующего учителя создать такой мощный и разнообразный инструментарий, который помог бы учитывать то, что уже знают ученики, и то, как наиболее

Рисунок 6.1. Категории, вносящие вклад в знания педагогического содержания



Источник. Morine-Dershimer and Todd (2003).

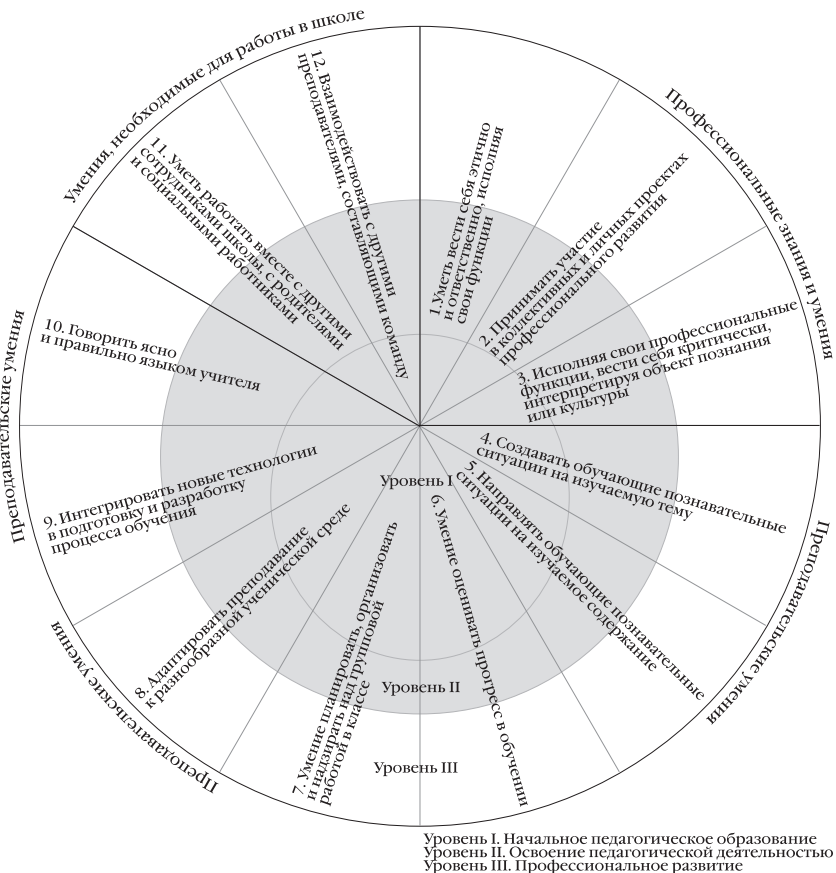
эффективно они смогут усвоить новые знания. Помимо владения педагогическими знаниями и знаниями предмета обучения от учителя требуется умение общаться с родителями, принимать меры против второгодников и плохой посещаемости, отсева из школы, а также уметь работать в сложных условиях. Программы обучения преподавателей должны учить их работать в разнообразной среде с разными группами детей. Они должны вооружить их умением создать партнерские отношения между школой и местным сообществом.

Преподавание и обучение с помощью новых технологий

В странах с низким доходом стратегическое использование ИКТ обеспечивает возможность сделать огромный шаг вперед в развитии образования. Но простое наличие компьютеров и других технологий не может заменить ни преподавания, ни обучения, технические средства не могут стать гарантией улучшения качества образования. Не коммуникации, а образование является главной задачей, но вступать между собой в конфликт они не должны.

Еще не скоро удастся реализовать потенциал ИКТ в процессе классного обучения. Пока что в развитых и развивающихся странах растет скепсис по отношению к результатам крупных инвестиций в ИКТ.

Задача более полного использования ИКТ в образовании напрямую затрагивает преподавателей. Учителей, обучающихся использованию ИКТ, особенно трудно привлечь к работе в средней школе, а затем удерживать (ОЕСД 2004а). Потребность в обучении основам ИКТ преподавателей средней школы, которые либо совсем ничего не знают об ИКТ, либо знают очень мало, огромна. Темп внедрения инноваций в работу учебных заведений отстает от темпа инноваций в образовании, что создает проблемы с внедрением и использованием ИКТ. Внедрение

Рисунок 6.2. Знания и умения, необходимые учителю средней школы

Источник. Martinet, Raymond, and Gauthier (2001).

Примечание. В Приложении 5 приведен список умений, необходимых учителю для работы в средней школе, основанной на знаниях.

ИКТ должно происходить в рамках точно очерченной стратегии развития всего образовательного сектора, создавая новую культурную структуру для образовательных учреждений. Такая политика должна предусматривать новые формы доступа к образованию и новые каналы общественного партнерства. Внимательное изучение организационных, управленческих и финансовых особенностей учебного заведения является необходимым условием для успешного внедрения ИКТ в образовательный процесс.

Прежде всего ИКТ означает работу в Интернете и сотрудничество. Обязательным условием устойчивого успеха является партнерство между образовательными учреждениями на всех уровнях. Весьма важен контроль качества и механизмы его обеспечения, поскольку образование с использованием ИКТ может быть и очень высокого, и очень низкого качества.

Использование ИКТ для дистанционного обучения расширяет доступ к образованию

ИКТ создали новый подход к образованию, обеспечив альтернативные возможности по распространению знаний, не зависящие от расстояния, времени и физической структуры. Теперь в распоряжении системы образования имеются такие технологии, как интерактивные радиопередачи, спутниковое и кабельное телевидение, компьютеры и Интернет (см. табл. 6.1). У этих технологий есть большой потенциал для обеспечения учащихся из географически удаленных учебных заведений и школ интерактивным, синхронным и несинхронным мультимедийным обучением с помощью национальных и международных сетей (Haddad and Draxler 2002).

Радиопередачи и обучение при помощи интерактивного радио (ОИР). Радио не обладает визуальным эффектом телевидения и компьютеров, но у дистанционного обучения с помощью радио есть много преимуществ: широкий охват аудитории достигается без сложной инфраструктуры, радио просто использовать, а его программы обходятся дешевле, чем производство телевизионных или компьютерных программ. Первая программа ОИР в развивающейся стране была создана в Никарагуа в 1970-х гг. для обучения математике учеников 1–4 классов. С тех пор в 20 странах, в частности в Африке, Латинской Америке и Карибском бассейне, ОИР широко используются для обучения раз-

Таблица 6.1. Дистанционное среднее образование в Африке

<i>Страна</i>	<i>Предмет</i>	<i>Количество учащихся, 1999–2000 гг.</i>	<i>Технологии</i>
Ботсвана	Все предметы	600 учеников младших классов средней школы	Печатные пособия, радио
Буркина-Фасо	Французский, математика, физика	—	Радио, телевидение
Эфиопия	Восемь предметов	8400	Печатные пособия, радио, телевидение
Гана	Английский, математика, научные дисциплины	—	Печатные пособия, радио, телевидение
Гвинея	Французский, математика, научные дисциплины	300 учителей средней школы	Печатные пособия, радио, аудиокассеты
Малави	—	80 000	Печатные пособия, аудиокассеты
Намибия	Все предметы	—	Печатные пособия, радио, аудиокассеты
Нигерия	Все предметы	—	Печатные пособия
Замбия	—	11 138 (1990 г.)	Печатные пособия, радио
Зимбабве	Академические дисциплины	25 000	Печатные пособия

ным предметам, включая языки, естественно-научные предметы и охрану окружающей среды.

Опыт показывает, что ОИР обладает большими возможностями для распространения среднего образования. Исследования, проведенные в Боливии, ЮАР и Таиланде, отметили заметный вклад программ ОИР в преодоление отставания деревни от города и в повышение качества образования, что отразилось на уровне успеваемости опрошенных учащихся (Bosch, Rhodes, and Kariuki 2002). Программы ОИР в Гондурасе, Папуа — Новой Гвинее и ЮАР продемонстрировали свой потенциал в сокращении гендерного неравенства (Hartenberger and Bosch 1996). Экономическую эффективность ОИР убедительно подтверждают многие исследования (Haddad and Draxler 2002). Хотя начальные затраты на ОИР сравнительно высоки, текущие расходы на их обслуживание оказываются небольшими. Начальные затраты включают производство аудио- и печатных материалов, разработку систем менеджмента и обучения; текущие расходы включают зарплату сотрудникам, распространение и поддержку программ, обучение преподавателей и штатных работников. Поскольку у радиопрограмм широкий ареал распространения и незначительные переменные издержки на единицу потребления, т. е. на каждого нового слушателя (новые школы, оборудование радиостанций, учебники, учителя и обслуживающий персонал), то стоимость обслуживания каждого учащегося с помощью ОИР пропорционально снижается с увеличением их числа. Из 20 стран, которые начали обучение с помощью ОИР между 1974 и 1999 гг., 13 продолжают использовать оригинальные программы. Три страны освоили новые формы, изменив те, что были в начале, и 4 страны совсем отказались от ОИР (World Bank 2002a).

Образовательные программы по телевидению. Телевидение для нужд среднего образования стали использовать в конце 1960-х гг., но с разными результатами. Самое главное преимущество телевизионных программ заключается в том, что они могут давать визуальные иллюстрации для сложных и абстрактных понятий. Ощутимый недостаток телевидения состоит в его высокой себестоимости из-за сравнительной сложности производственного оборудования и технических навыков, необходимых для обслуживания, и невозможности модернизации содержания программ, после того как они уже сделаны.

Программы, осуществленные в Кот-д'Ивуаре и Сальвадоре с помощью международных организаций, успеха не имели. Как только завершилось внешнее финансирование, телевизионные образовательные программы прекратились, став жертвой высоких удельных расходов, отрицательного отношения учителей ко всему, что исходит от центральных учреждений, и недостатка возможностей на местах, поскольку там полагались исключительно на иностранную или внешнюю техническую помощь. Две образовательные программы в Латинской Америке: мексиканская *Telesecundaria* и бразильская *Telecurso*, а также Национальная открытая школа в Индии, наоборот, оказались успешными и обеспечили средним образованием тех учащихся, у которых без них не было бы такого шанса. Несмотря на высокие начальные затраты, успех телевизионных образовательных программ в этих трех странах объясняется большим числом потенциальных учащихся средней школы, что позволяет осуществлять такие проекты.

Telesecundaria была разработана в Мексике в 1968 г. без участия внешнего финансирования. Ее главной задачей было облегчение доступа к образованию

в сельской местности. (Городская версия оказалась финансово нежизнеспособной из-за низкого спроса на нее.) Программа была рассчитана на учеников, живущих в 200 тыс. мелких сельских поселков с населением менее 2,5 тыс. В 1998 г. 15% учеников младших классов средней школы получали образование с помощью этой программы (World Bank 2002a).

Бразильская образовательная программа Telecurso была разработана в конце 1970-х гг. Фондом Роберто Мариньо. Ее поддерживала самая большая в стране коммерческая телекомпания Rede Globo. Задачей этой программы было оказание содействия работающей молодежи в овладении знаниями, необходимыми для получения сертификата о начальном или среднем образовании. Чтобы удовлетворить новые требования, предъявляемые рынком труда, в начале 1990-х гг. Фондом Роберто Мариньо, компанией Globo Media и некоторыми предпринимателями была разработана новая версия Telecurso 2000. Она в сжатой форме дает программу базового среднего образования и обучает некоторым техническим умениям по выбору. Главными принципами ее организации являются ориентация на потребности профессионально ориентированного образования, развитие базовых умений, образование в сфере гражданских прав и обязанностей, а также контекстуализация (Haddad and Draxler 2002).

Национальная открытая школа была организована в Индии в 1989 г. как автономная организация, подчиняющаяся Министерству развития людских ресурсов, для поддержки национальной образовательной политики Индии. Она существует для удовлетворения потребности в образовании детей, не посещающих школу, а также учеников, находящихся в социально и экономически ущемленном положении. Школа начиналась с академических курсов среднеобразовательного уровня (включая программу старших классов средней школы), а теперь предлагает курсы профессионального и другого полезного для жизни обучения. Она охватывает программы от начальной школы до подготовительных к университету. Школа обслуживает 400 тыс. детей, относящихся к физически слабым, социально, экономически ущемленным и проживающим в отдаленных местностях группам населения.

Компьютеры и Интернет. За последние двадцать лет благодаря большим инвестициям современные ИКТ были освоены почти во всех школах стран ОЭСР (OECD 2004b)¹. В некоторых странах со средним доходом компьютеры и Интернет также появились во многих учебных заведениях. Например, в Чили на 33 ученика приходится приблизительно один компьютер (Nepf et al. 2004). Во время обучения компьютеры и Интернет используются в основном для трех целей: а) как инструмент обучения (симуляции, обучающие программы, онлайн-обучающиеся сообщества, повышение квалификации учителей); б) как инструмент доставки учебной информации (онлайн-библиотеки, журналы и книги); в) как инструмент менеджмента (информационная система управления образованием (ИСУО); оценка и ведение учета). Примерами того, как можно использовать компьютеры и Интернет для расширения доступа к среднему образованию, могут служить общественные телецентры (компьютерные центры) в развивающихся странах и виртуальное обучение в старших классах средней школы в развитых государствах.

Общественные телецентры (компьютерные центры) в бедных сельских районах предоставляют доступ к компьютерам и Интернету. Они весьма разнообраз-

ны по структуре, составу пользователей, предоставляемым услугам, финансированию, а также по своему оснащению и программному обеспечению. Некоторые из них являются неформальными центрами, где обучаются базовой грамотности те, кому пришлось бросить школу, и взрослые. Например, в Гане телецентры LearnLink предлагают дополнительные образовательные программы, которых нет ни в государственных, ни в частных школах. За три года (1998–2000) с помощью программ LearnLink полезным навыкам работы с ИКТ было обучено 14 тыс. чел., включая школьников, преподавателей, студентов, бизнесменов и даже штатных сотрудников национальной телекоммуникационной сети (USAID and AED 2003).

Виртуальные школы предлагают обучающие программы через Интернет. Начиная с 1997 г., в Австралии, Канаде (Британская Колумбия и провинция Альберта), Европе и США возникают новые виртуальные школы. Программы этих школ разнообразны, у них разные структуры и разные источники финансирования. Некоторые предлагают индивидуальные программы для учащихся, с тем чтобы те получили разрешение сдавать экзамены на аттестат. Некоторые предлагают полную программу образования и аттестат. В США в течение 2002/03 академического года в виртуальных школах обучалось около 300 тыс. учащихся, в основном по программе средней школы. По подсчетам, в 2004/05 г. численность таких учащихся достигла 520 тыс. чел. (Revenaugh 2004). Более половины американских штатов предлагают ту или иную форму виртуального образования. Кроме того, в 2003/04 г. 67 виртуальных специальных школ обслужили 21 тыс. учащихся (см. вставку 6.1).

Вставка 6.1. Виды и примеры виртуальных школ в США

- *Государственные, финансируемые штатом.* Их финансирует правительство штата для работы в качестве государственных виртуальных школ. *Пример.* Виртуальная школа Флориды, которую как независимое учреждение финансирует штат. Она предлагает полную онлайн-программу, но не выдает аттестата.
- *На базе колледжа или университета.* Виртуальные вводные курсы на уровне колледжа предназначены для учащихся старших классов средней школы для параллельного или двойного обучения. *Пример.* Объединение Университета штата Небраска и Средней школы независимого образования им. Линкольна благодаря федеральному гранту разработало онлайн-программу CLASS, дающую право на диплом, которая распространяется через коммерческий сайт CLASS.com.
- *На основе консорциума или региональные.* Консорциумы виртуальных школ могут быть национальными, объединяющими несколько штатов, принадлежащих одному штату или региональными. Многие региональные образовательные учреждения включили виртуальный курс K-12 в свои программы для школ. Некоторые консорциумы действуют в качестве посредника для внешних провайдеров или вместе с другими членами совместно пользуются учебными курсами. *Пример.* Некоммерческая школа VHS Inc. (ранее Concord VHS) в Массачусетсе, которая имеет большую сеть школ-участниц.
- *На базе местных учреждений образования.* Большое число местных государственных школ и образовательных учреждений создали виртуальные школы, в основном для обслуживания собственных альтернативных или дополнительных потребностей и для помощи тем, кто проходит обучение на дому. Обычно там преподают обычные учителя, получившие сертификат K-12 либо в процессе

Вставка 6.1 (продолжение)

обычного курса обучения, либо на стороне. *Пример.* Виртуальная школа HISD в Хьюстоне, которая предлагает программу средней школы обычным школьникам и тем, кто учится на дому, а также продвинутые курсы, дополняющие программу средней школы.

- *Виртуальные чартерные школы.* Разные организации, находящиеся в юрисдикции штата, — районные управления государственными школами, некоммерческие организации и коммерческие организации, управляют государственными виртуальными школами, которые освобождены от выполнения некоторых правил и инструкций. От их собственных правил зависит, как эти школы работают. *Пример.* Виртуальная школа Basehor-Linwood в Канзасе, которая нацелена на обеспечение среднего образования для тех, кто обучается по программе K-12 на дому в штате Канзас. Она предлагает собственную разработанную полную программу с получением диплома, для которой привлекаются сертифицированные преподаватели, ведущие курсы от начальной до средней школы.
- *Частные виртуальные школы.* Так же как и государственные местные школы, частные школы тоже разработали виртуальные школьные программы, в основном чтобы обеспечить учащихся дополнительной информацией или предоставить тем, кто обучается дома, необходимые учебные материалы. Не многие из них имеют право выдавать признанные государством и штатом дипломы. *Пример.* Академия Christa MacAuliffe Academy в штате Вашингтон, где учащиеся один раз в неделю встречаются с преподавателем в онлайн-виртуальном классе. Учащиеся обучаются по онлайн-программе, которую составили при поддержке «академических мужей», а разработали внешние провайдеры.
- *Коммерческие провайдеры, разрабатывающие программы обучения, содержание, инструменты и инфраструктуру.* Многие коммерческие организации сыграли важную роль в развитии виртуального образования. *Пример.* Такие компании, как Apex Learning и Class.com, обеспечили многие виртуальные школы начальными курсами обучения. Компании Blackboard и eCollege разработали основы для программ, которые используют теперь многие виртуальные школы. Такие компании расширяют сферу своей деятельности, предоставляя обучающие программы или комплексные услуги для удовлетворения потребностей растущего рынка. Компании, разрабатывающие программное обеспечение для сетей, например Macromedia, создают инструменты, которые виртуальные школы используют для курсов самообучения.

Источник. Clark (2001).

Огромным достоинством виртуальных школ является предоставление возможности учиться детям, живущим в отдаленных сельских районах. Часто в таких районах невозможно получить полный набор курсов обучения, таких, как продвинутый курс (для подготовки к поступлению в университет) и дополнительный курс по какому-то предмету. Этим объясняется распространенность виртуальных школ в малонаселенных районах Австралии, Канады и США. Еще одним достоинством виртуальных школ является то, что они дают шанс получить образование тем, кто по каким-то причинам не может посещать школу, например из-за тяжелой болезни или потому, что находится в тюрьме. Кроме того, они оказывают помощь родителям, которые решили дать своим детям домашнее образование.

Рассматривая виртуальную школу как альтернативу средней школе, нужно учесть три важных фактора.

1. *Технологические требования.* Чем больше курс обучения напоминает настоящий класс с частыми одновременными взаимодействиями, тем шире должна быть полоса пропускания. Сейчас же возникает проблема неравенства возможностей: чем сложнее необходимая инфраструктура, тем меньше становится число учащихся, которые могут себе ее позволить, что особенно относится к малообеспеченным пользователям. Этот вопрос необходимо обдумать еще на стадии подготовки и попытаться использовать альтернативные технологии, чтобы избежать слишком большой зависимости от Интернета или веб-сайтов. Например, для распространения учебных материалов и ресурсов большого объема можно использовать CD-ROM, а для асинхронных дискуссий и конференций — серверы подписки и сетевые конференции.
2. *Преподаватели и инструкторы.* Для онлайн-преподавания требуются совсем другие методики и педагогические приемы, чем для традиционной работы в классе. Поэтому необходимо подготовить учителя и инструктора соответствующим образом по педагогике, планированию курса и техническому обслуживанию.
3. *Учащиеся.* Не все ученики готовы к онлайн-обучению. У некоторых не хватает мотивации, другим не подходят способы онлайн-обучения, третьи не умеют пользоваться компьютером. Уроки, извлеченные из опыта виртуальных школ, говорят о том, что необходима готовность учащихся к онлайн-обучению, обеспеченность соответствующим оборудованием и надежная онлайн-техническая поддержка.

Интегрированный подход. Все программы, о которых говорилось выше, одновременно использовали только один вид технологий — радио, телевидение или компьютер. Но можно применять все виды сразу, каждый для своей собственной цели. Национальная дистанционная общеобразовательная система среднего образования Финляндии представляет собой случай такого интегрированного подхода.

Эта система была разработана в 1997 г. в Финляндии Национальным советом по образованию и Финской радиовещательной компанией вместе с 12 общеобразовательными заведениями, где она проходила тестирование. Успешные результаты позволили распространить ее по всей Финляндии. В феврале 2003 г. в ней принимали участие почти 90 школ и 3200 учащихся. Целью системы было предоставить широкий равноправный доступ к программе старших классов общеобразовательной средней школы, повысить умения граждан пользоваться ИКТ и предоставить им возможность получать образование на протяжении всей жизни с помощью открытого и гибкого образовательного инструмента.

Все учащиеся, принимающие участие в программе, приписаны к одному из упомянутых учебных заведений и разработали свой личный план под руководством руководителя из этого заведения и преподавателей, ведущих конкретный курс. Они используют учебники и другие печатные материалы, программы дистанционного образования по радио и телевидению, аудиокассеты, электронную почту, веб-сайты и другие онлайн-образовательные материалы. Залогом ус-

пека такого интегрированного подхода является то, что он охватил всю страну и разрабатывался совместно с Министерством просвещения и представителями бизнеса: издателями, поставщиками компьютерного оборудования, сетевыми операторами и национальной радиовещательной и телекомпанией.

Улучшение качества образования и его соответствия требованиям при помощи компьютеров и Интернета

Компьютерная грамотность стала одним из основных требований при приеме на работу; кроме того, спрос на высококвалифицированных специалистов по ИКТ постоянно растет там, где внедрены новые технологии (World Bank 2003a). Чтобы оценить, как учащиеся и работодатели владеют ИКТ, учебные заведения и правительственные организации более чем 100 стран приняли международные стандарты: Международные права по управлению компьютерами (International Computer Driving License — ICDL) и Европейские права по управлению компьютерами (European Computer Driving License — ECDL). Некоторые страны устанавливают собственные стандарты компьютерной грамотности для учеников средней школы. Например, Чили разработала собственные стандарты аккредитации в средней школе на основе МПУК (Herr et al. 2004).

В средних школах по всему миру осваивают и другие специальные навыки. Сетевая компания Cisco распространяет по школам через Интернет свою учебную программу Cisco Networking Academy, с помощью которой можно получить сертификат Network Associate («младший сотрудник сети») и Network Professional («профессионал сети»). Эта программа, начатая в 1997 г., была разработана на основе программы средней школы, готовящей к работе в сетях, и доведена до уровня всемирной образовательной программы. Более 450 тыс. учащихся прошли через 10 тыс. Cisco Networking Academy, размещенных в средних школах, технических училищах, колледжах, университетах и организациях местного уровня в 160 странах (см. <http://www.cisco.com/en/US/learning/netacad/index.html>).

Потенциал и перспективы

Несмотря на проведенные исследования, пока непонятно, какое влияние оказывает использование компьютеров и Интернета на процесс обучения. Некоторые исследования утверждают, что не заметно ни положительного, ни отрицательного воздействия на академическую успеваемость (Angrist and Lavy 2002; Cuban 2001; Wood, Underwood, and Avis 1999). В других работах приходят к выводу, что использование компьютеров и Интернета помогает создать эффективную обучающую среду и улучшает усвоение знаний (Earle 2002; Honey 2001; Mehlinger 1996; Van Dusen and Worthen 1995). Во ходе недавних исследований обнаружилось, что истинный уровень использования компьютеров и Интернета в школах значительно ниже ожидаемого даже в развитых странах, где в свое время были сделаны большие инвестиции во внедрение ИКТ в школах. Подобные результаты внушают сомнения в результатах исследований, посвященных влиянию ИКТ на среднюю школу. Необходимо организовать более детальные исследования и оценки в разных школах и обучающих средах. Ниже приводятся некоторые общепризнанные способы применения новых технологий для создания обучающей среды в соответствии с категориями, которым дали определения

Брансфорд, Браун и Кокинг (Bransford, Brown, and Cocking 2000): среда, центром которой является учащийся; среда, организованная вокруг знаний; среда оценивающая знания; среда, организованная вокруг общины.

Среда, центром которой является учащийся. Некоторые компьютерные и Интернет-программы предлагают индивидуальное обучение и дают знания, которые преподаватели не могут почерпнуть из традиционных учебников. Такие программы создают у ученика мотивацию посредством совместной обучающей деятельности и организуют сеть учащихся. Они как бы усаживают ученика на «водительское место», обеспечивая его необходимой структурой и возлагая на него ответственность за собственное обучение.

Программы компьютерного моделирования можно использовать для обучения основным темам и для демонстрации ученикам теоретических и упрощенных моделей явлений реального мира по естественно-научным дисциплинам. (Примером может служить проект GenScope Project, предназначенный для подготовки в колледж по биологии и генетике.) Подобные программы позволяют учащимся усваивать математические и научные понятия через прямые манипуляции и эксперименты. Такие научные видео- и компьютерные симуляции и инструменты визуализации способствуют освоению основных научных концепций (Honey 2001).

Среда, организованная вокруг знаний. Благодаря компьютерам и Интернету обучение становится более интересным, так как в класс проникают проблемы реального мира. Например, проект Глобальное изучение и полезные наблюдения (Global Learning and Observations to Benefit — GLOBE) дал возможность миллиону учащихся из 12 тыс. школ со всего мира принять участие в сборе данных о состоянии окружающей среды, используя протокол, предложенный теми, кто возглавлял исследования. Ученики направляли собранные данные в архив проекта GLOBE через Интернет. Затем эти данные были использованы учеными и учащимися для проведения анализа. Такие инструменты визуализации, как карты, графики и цифровые фотографии, размещенные на сайте GLOBE, позволяли школьникам увидеть собственные данные и сравнить их с теми, что были собраны в других местах. Такая среда, организованная вокруг знаний, предоставляет доступ к самым разным источникам информации, включая цифровые библиотеки и реальные данные для анализа. Кроме того, она позволяет связаться в интерактивном режиме с метеорологами, геологами, астрономами, специалистами по вычислительной технике, что позволяет учащимся добиться значительных интеллектуальных успехов и почувствовать вкус к работе (Means et al. 2000).

Среда, оценивающая знания. Компьютеры и Интернет могут создать среду, способствующую самооценке, которая предоставляет и ученику, и преподавателю возможность наладить обратную связь, подумать и оценить свои знания, а также приобрести новые. Например, сетевые технологии для коммуникаций, такие, как Международная обучающая компьютерная среда (Computer-Supported International Learning Environments — CSILE), разработанная в Институте обучения и образования в провинции Онтарио, дают возможность ученикам объединиться для познавательной деятельности при помощи общей базы данных с текстовыми и графическими возможностями. Внутри связанного мультимедийного пространства, учащиеся делают «узелки на память» («nodes»),

в которых содержатся идеи или информация на изучаемую тему. К этим узелкам имеют доступ другие ученики, которые комментируют и обсуждают их, что приводит к накоплению знаний (Bransford, Brown, and Cocking 2000).

Среда, организованная вокруг общины. Интернет дает особенно интересный результат там, где с его помощью учителя и учащиеся создают местные и глобальные сообщества, куда входят педагоги, ученики, руководители, родители, ученые-практики и другие заинтересованные лица. Например, международные совместные программы обучения на базе Интернета, такие, как Международная образовательная и ресурсная сеть (International Education and Resource Network — IEARN) и программа World Links (см. вставку 6.2), предлагают онлайн-платформу, с помощью которой учащиеся работают над совместными обучающими проектами с наставниками в своей собственной стране и по всему миру. В процессе работы над такими проектами ученики имеют возможность ознакомиться с историями людей, их личным опытом, новыми

Вставка 6.2 Всемирные связи: Мировое обучающее сообщество

Реализация программы «Всемирные связи» была начата Институтом Всемирного банка (ИВБ) в 1997 г. с целью экспериментальной проверки воздействия информационно-коммуникационных технологий на эффективность преподавания и обучения в развивающихся странах. В настоящее время эта программа является независимой неправительственной организацией. По состоянию на 2004 г. «Всемирные связи» действовали более чем в 35 странах, охватывая свыше 400 тыс. учителей и учащихся. Программа обеспечивает доступ школьников и учителей к обширным образовательным ресурсам, доступным в Интернете, создает возможности для обмена информацией и организации сетей сотрудничества между учителями и учащимися, а также для формирования потенциала новых знаний и образовательных ресурсов в электронном формате. Большинство педагогических программ, осуществляемых в рамках «Всемирных связей» с целью повышения профессионального уровня учителей, посвящены использованию компьютерных технологий для международного сотрудничества в сфере обучения в рамках проектов. Учителя разрабатывают проекты на базе учебных программ — от изучения местной флоры до исследования мифов, относящихся к традиционной роли женщин в обществе. Каждый проект включает интерактивное взаимодействие учителя с одним из классов за пределами города или страны его проживания.

Хотя отдельные учителя с увлечением занимались внедрением инновационной педагогики в своих классах, в ходе реализации программы был сделан важный вывод об отсутствии стимулов к осуществлению этой работы. Формально работы в рамках совместных проектов не являлись частью школьных программ и не оценивались на экзаменах. Таким образом, многие проекты были осуществлены как внеклассные мероприятия во внеучебное время. Отсюда вывод: для того чтобы учителя и ученики пользовались достижениями ИКТ в своих классах, необходимо согласование на политическом уровне по обеспечению полной интеграции технологии с образовательными системами в форме, например, соответствующей привязки к учебным планам при одновременном осуществлении мероприятий по повышению квалификации учителей.

Источники: World Bank staff, World Links program data, 2004.

источниками и получить реальную обратную связь, столь необходимую для глубокого понимания других культур. Проекты предоставляют возможность вступить во взаимодействие и сотрудничество, которое иначе нельзя было бы наладить (Spector 1999).

Внимательное изучение взаимодействий внутри школьных классов показало, что у учащихся развились навыки письма, мотивация к чтению, письму, исследовательской деятельности, занятиям наукой, интерес к социальным проблемам (Riel 1996). Электронные средства связи пошли на пользу и преподавателям, так как они смогли установить рабочие отношения с педагогами в других странах и перенять опыт.

Вызовы и риски

Как уже было отмечено выше, несмотря на данные о положительном влиянии компьютеров и Интернета на процесс обучения, существуют исследования, согласно выводам которых они не оказывают заметного влияния или оказывают отрицательное воздействие на учащихся. Однако нужно принимать во внимание целый ряд ограничений, влияющих на результаты исследования проблем обучения с помощью компьютеров. Первым ограничением является многообразие форм обучения, а также широта спектра тем и предметов изучения и образовательного уровня учащихся². Второе ограничение состоит в различной продолжительности самого обучения. Третье ограничение связано с техническими трудностями измерения навыков, оцениваемых в подобных исследованиях: мотивации, отношения учащихся, самостоятельной работы и работы в команде (Sinko and Lehtinen 1999).

Был сформулирован ряд причин ограниченного и даже негативного влияния ИКТ на обучение школьников: а) переход к обучению с помощью компьютеров оказывает разрушительное воздействие; б) реальные изменения и долгосрочные результаты появляются только через некоторое время, а оценка результатов часто происходит до этого; в) программы с использованием вычислительной техники были внедрены неправильно и не так, как предполагалось (слишком мало времени отводилось на внедрение, программы не были интегрированы в обычные школьные программы, преподаватели были недостаточно осведомлены о работе программ и т. д.); г) обучение с использованием компьютеров «съело» все ресурсы школы или нарушило ход образовательной деятельности, которая иначе развивалась бы своим путем (Angrist and Lavy 2002; Van Dusen and Worthen 1995).

Совершенно поразительный результат был получен в двух средних школах Силиконовой долины в Калифорнии, где преподавателям и учащимся была щедро предоставлена возможность использовать любые новые технологии и где безусловно существовал серьезный стимул использовать компьютеры в классах. Однако исследование показали, что никакого заметного влияния на успехи школьников в учебе использование компьютеров и Интернета не оказали (Cuban 2001). Более того, оно продемонстрировало неожиданный результат: менее 5% школьников старших классов интенсивно пользовались ИКТ в школе и только совсем небольшой процент преподавателей прибегал к новым технологиям в своей практике.

Заключение: выбор вариантов

Сам факт наличия компьютеров и Интернета не гарантирует улучшения качества образования и его соответствия требованиям, а также повышения успеваемости. Изменить процесс преподавания и обучения, организацию и управление школой трудно, поскольку школа является социально, культурно и политически сложной системой. Для того чтобы изменения произошли, нужна полная реформа всего процесса школьного обучения (Cuban 2001). Ниже приведены некоторые рекомендации практикам и разработчикам образовательной политики, желающим оптимизировать роль и потенциал воздействия компьютеров и Интернета на обучение в классах (Cuban 2001; Earle 2002; Nepp et al. 2004; Honey 2001).

Разработка и планирование программы

- Оценивайте возможности и умения преподавателя работать в классе и привлекайте его к разработке, размещению и воплощению планов внедрения новых технологий.
- Привлекайте к разработке программы руководителей школы, родителей и местную общину, используя демократические процессы и предлагая доступ к ресурсам ИКТ.
- Начиная с малого, с эксперимента, а затем продолжайте на основе опыта (постепенное осуществление проекта).
- Учитывайте уроки, полученные во время внедрения других программ.
- Сосредоточьтесь на постоянном и интенсивном обучении преподавателей, их профессиональном развитии.
- Организуйте оценку разработанной программы, попытайтесь привлечь для этого сторонних наблюдателей, чтобы сделать работу программы прозрачной. Добивайтесь, чтобы руководители школы и учителя были информированы о результатах работы программы.

Организация

- ИКТ должны стать неотъемлемой частью системы образования, а не отдельно существующим проектом; они должны быть средством распространения прогресса, но использоваться для достижения главных целей образования. В соответствии с этим необходимо принять планы по изменению организации работы средних школ, изменению сетки учебного времени и подготовке преподавательского состава.
- Необходимо уменьшить структурные ограничения, мешающие учителям делать выбор, и внедрить более свободное расписание, в котором было бы отведено достаточно времени для работы над совместным планированием, преодоления межведомственных границ и для ознакомления с разными формами обучения.

Технические требования

- Необходимо, чтобы производители оборудования и программного обеспечения позаботились о создании программ и оборудования, предназначенного специально для преподавателей и учащихся.

- Поставщики должны повысить надежность своих продуктов, обеспечить техническую поддержку учителям и протестировать программное обеспечение на потребителях, прежде чем предлагать его руководителям района или администрации.
- Нужно, чтобы инфраструктура технической поддержки и повышения квалификации была перестроена и стала восприимчивой к организационным изменениям и тем ограничениям рабочего места, с которыми имеют дело учителя.

Независимо от того на что направлено использование ИКТ — на расширение доступности среднего образования или повышение его качества и соответствия требованиям, программа должна быть рентабельной и финансово приемлемой. Важно, чтобы на стадии планирования были предусмотрены как фиксированные начальные расходы, так и переменные издержки, а также несколько вариантов финансирования. Для стран с низким и средним уровнем доходов существует проблема поддерживающей инфраструктуры, возможности соединения и наличия соответствующего технического оборудования и программного обеспечения. Некоторые страны, возможно, захотят применить для нужд образования и существующих инфраструктур те новые технологии, которые у них уже есть: солнечную энергию, беспроводное вещание, цифровое спутниковое радио и т.д. Но главными в использовании ИКТ должны стать образовательные цели, в соответствии с которыми и нужно выбрать технологию и модальность ее применения (Haddad and Draxler 2002).

Примечания

¹ В 2000 г. 90% опрошенных учеников из 14 стран ОЭСР: Бельгии (Фландрия), Дании, Финляндии, Франции, Венгрии, Ирландии, Италии, Республики Кореи, Мексики, Норвегии, Португалии, Испании, Швеции и Швейцарии — посещали школы, где активно применялись компьютеры для стандартной электронной обработки текста, создания крупноформатных таблиц и графических программ. К 2001 г. практически во всех школах этих стран был доступ к Интернету, кроме Мексики, которая относится к странам со средним уровнем доходов.

² Во время занятий в школах были использованы следующие программы: обучение с помощью компьютера (computer-assisted instruction — CAI); обучение, дополненное использованием компьютера (computer-enriched instruction — CEI); компьютерные симуляции в учебном процессе (computer simulation in instruction — CSI); упражнения, консультации и лабораторные работы с помощью микрокомпьютера (microcomputer-based laboratories — MBLs).

Финансирование среднего образования

Эта глава рассматривает варианты улучшения финансирования среднего образования и предлагает подходы к решению ряда проблем и конфликтов, упомянутых в предыдущих главах. Пример из жизни, приведенный во вставке 7.1, призван напомнить, что реформирование среднего образования не исчерпывается узко техническими задачами. Глава посвящена тем особенностям среднего образования, благодаря которым его финансирование отличается от финансирования начального и высшего образования. Подробнее, чем обычно, рассмотрено финансирование в чистом виде, т. е. процесс движения средств в системе среднего образования и то, какие стимулы при этом действуют, а не то, какой объем финансирования необходим. Высказаны предложения о том, как страны в своем финансовом подходе могут поддерживать баланс между ростом объема финансирования и более эффективным использованием средств. Авторы попытались сделать упор на те области финансирования, которые еще не рассматривались в обширной, высококачественной и широко доступной современной литературе. В целом авторы стремятся повысить ценность того, что уже хорошо известно и доступно, и предложить ряд инновационных методов практической работы и принятия решений.

В главе не приведен расчет сумм, необходимых для распространения среднего образования в глобальном и региональном масштабе. Причина — в отсутствии согласия о форме контрольного показателя, по аналогии с используемым в начальном образовании 100%-ным коэффициентом поступивших. Соответственно, цели должны устанавливаться применительно к конкретной стране. К тому же подотрасль среднего образования весьма многообразна по вариантам «предложения». Полезная точка отсчета дана в работе Байндер (Binder 2004), где дана оценка общих затрат; в работе Минга (Mingat 2004) приведен ряд расчетов для стран Западной Африки. Резюме и обсуждение этих расчетов представлены в данной главе.

Глава не содержит рекомендаций по финансовой окупаемости разных моделей среднего образования — подобные вопросы решаются исходя из конкретных условий. Не приводятся и рекомендации по техническим показателям, методам предоставления образовательных услуг или параметрам эффективности среднего образования с финансовой точки зрения, ввиду значительного внутристранового и межстранового многообразия концепций, определений и методов реализации среднего образования.

Глава начинается с обзора бюджетной нагрузки, связанной с расширением охвата средним образованием. Затем «инвентаризируется» имеющаяся база знаний: предложена простая классификационная модель подхода к проблеме финансирования среднего образования, и обобщаются приводимые в литературе рекомендации по ключевым моментам этой классификационной схемы.

Далее довольно подробно рассмотрены темы, по которым в литературе имеется не так много рекомендаций, и на этой основе формулируются указания по практической работе и принятию решений. В заключение рассмотрено, как использовать те или иные финансовые инструменты для расширения доступа к образованию и/или повышения его качества. Данная тема особенно важна, так как эффективность этих инструментов многообразна.

Авторы главы опирались на дискуссию в главе 1 о конкретных характеристиках среднего образования. Эти характеристики определяют масштаб оптимальных вариантов финансирования этого уровня образования.

Вставка 7.1. Из дебатов в британской Палате общин 9 июля 1999 г.

Г-н Бланкетт (Министр образования и занятости). Меня постоянно перебивают, но на этот раз я не попадусь на эту удочку. Давайте вспомним золотое время, когда не было обязательной программы педагогического образования, не было «нового курса» развития школ, не было инвестиций в «среду обитания» школ, не было структуры образовательных мероприятий.

Мне весьма интересно было узнать, что начальная школа Сент-Джозеф недовольна тем, как распределяются средства на развитие образования. А мне-то казалось, что, распределяя ассигнования на школы, мы больше должны полагаться на местные органы управления. Мне казалось, что нас все время ругают за чрезмерный централизм, обвиняют в том, что мы всем управляем из Дома правительства, нам говорят, что делами должны заниматься советы графств и сами школы. Однако, если какой-то проект не управляется из Дома правительства, нас тут же начинают ругать за все, что происходит на местах, хотя ошибки совершают советы графств.

Вот и еще одна головоломка: каждый раз, когда мы предлагаем формульное финансирование, нас начинают критиковать, как сегодня критиковали за школу Сент-Джозеф. Если у нас нет формулы финансирования, нас ругают за то, что финансирование распределяется слишком конкретно. Так чего же хочет оппозиция? Формульного финансирования или чтобы деньги конкретно направлялись школам? Кто, по их мнению, должен распоряжаться финансами: Министерство по охране окружающей среды, транспорту и регионам или местные власти? Они хотят, чтобы были уроки чтения и арифметики, или предпочитают, чтобы двое детей из пяти оставались без образования, как это было раньше?

Д-р Джулиан Льюис (представитель Нью-Форест, Ист). У меня есть предложение, и мне хотелось бы знать, одобрит ли его министр. Он справедливо говорит, что главная проблема состоит в том, что к тому времени, когда дети в возрасте 11 лет переходят в среднюю школу, им уже нанесен значительный ущерб плохим обучением чтению, письму и арифметике. Согласен ли он, что было бы полезно публиковать национальные таблицы успеваемости с результатами тестирования семилетних детей? Тогда можно было бы понять, какая школа добилась успехов, а какая отстает. Неплохо также включать в них данные о том, сколько израсходовано в каждой школе на одного ученика и какова средняя численность учеников в классе в каждой школе. Наши дебаты не проходили бы в вакууме; у нас были бы надежные данные, и люди знали бы, какие меры принесли результат, а какие — нет.

Г-н Бланкетт. Я все время думал, что нас критикуют за слишком большие траты времени и денег на то, что не имеет прямого отношения к обучению в классах. Нас критикуют за то, что мы собираем слишком много информации, слишком много задаем вопросов школам и учителям, заставляем их заполнять слишком

Вставка 7.1 (продолжение)

много анкет и рассылаем слишком много информации из Дома правительства. Нас так обидела эта критика, что я попросил заместителя министра, моего уважаемого друга и представителя от Южного Нориджа (г-на Кларка) уделить время решению этого запутанного вопроса и убедиться в том, что мы не перегружаем школы. Когда консерваторы разрабатывали национальную учебную программу, они рассылали по школам 80 различных документов; мы же сократили это количество до одного документа.

Мы делаем все, что в наших силах, чтобы удовлетворить потребности учителей и учеников. Я воспринимаю как личную обиду тот чудовищный факт, что все, что мы делаем, мы не можем сделать как следует.

Источник: <http://www.parlament.the-stationary-office-office.co.uk/pa/cm199899/cmhand-srd/vo990707/debtext/90707-44/htm> (цитата скопирована 27 февраля 2005 г.)

Бюджетное обеспечение тенденций в сфере развития среднего образования

Разработка надежной калькуляции предполагаемых бюджетных затрат, связанных с развитием среднего образования — сложнейшая задача, которая превосходит масштабы этого доклада. В рамках авторизации политической среды для Инициативы ускоренного финансирования по программе «Образование для всех» (ИУФ-ОДВ) Всемирный банк направил значительные средства на проведение расчетов стоимости достижения всеобщего охвата начальным образованием и определения объема недостающих средств. Но средства, необходимые для подсчета с той или иной степенью точности предполагаемых затрат, связанных с развитием среднего образования, будут значительно выше, чем при расчете затрат по развитию начального образования, а результат никогда не будет окончательным вследствие гораздо большего числа вариантов политики. Мировое сообщество не ощутило настоятельности и закономерности расширения охвата средним образованием в такой же степени, как это произошло по отношению к начальному образованию при авторизации политической среды ИУФ-ОДВ, а вопрос о конкретных инвестициях никогда не стоял на повестке дня международных форумов по образованию. Тем не менее, отдельные аналитики пытались выполнить ряд предварительных расчетов. Данный раздел главы посвящен этим оценкам и их возможному значению.

Сложилось общее мнение, что острота потребности в развитии среднего образования — это проблема, решение которой можно отложить на будущее. Да, в будущем эта проблема, по-видимому, будет обостряться, но она уже существует. Если взять показатели по группам дохода, то охват средним образованием уже сейчас растет быстрее, чем охват начальным, даже в беднейших (с низким доходом) регионах мира. В табл. 7.1 показаны тенденции за отдельные периоды (1998–2000) по ключевым группам стран, а также по некоторым крупным странам с низким доходом, по которым имелись сравнительно надежные данные¹. Темпы прироста совокупного коэффициента охвата средним образованием в странах Африки к югу от

Сахары совпадают со средним показателем стран с низким доходом: 6,4% для среднего образования и 3,8% для начального за период 1998—2001 гг. Короче говоря, в целом охват средним образованием уже сейчас растет на 50–100% быстрее, чем охват начальным, хотя и на менее широкой базе.

Воздействие неодинаковых темпов прироста в настоящем и будущем нельзя игнорировать. Этот тезис можно проиллюстрировать простым примером.

Таблица 7.1. Темпы роста охвата начальным и средним образованием в отдельных странах в выборочные периоды, %

	<i>Начальное</i>			<i>Среднее</i>		
	<i>1998–2001</i>	<i>1992–2001</i>	<i>1970–1990</i>	<i>1998–2001</i>	<i>1992–2001</i>	<i>1970–1990</i>
Бангладеш	0,1	0,1	3,4	5,1	5,1	3,0
Эфиопия	11,3	15,1	6,9	17,0	9,8	9,6
Кения	2,4	0,2	6,3	4,7	4,7	8,4
Непал	4,5	2,3	10,3	9,8	7,4	5,5
Мьянма	0,2	–2,7	2,7	4,4	5,6	2,5
Вьетнам	–3,1	–0,1	1,1	5,6	5,6	н/д
10%-е усеченное среднее для всех стран с низким доходом	3,9	3,6	5,0	7,3	6,4	7,9
10%-е усеченное среднее для всех стран с доходом ниже среднего	–0,4	–0,4	1,6	2,6	4,5	4,5
10%-е усеченное среднее для всех стран с доходом выше среднего	–0,5	–0,6	1,0	2,5	3,8	3,2

Источник. Расчеты авторов на основе данных EdStats.

Примечание. н/д — нет данных.

Если сегодня коэффициент охвата средним образованием составляет 50% коэффициента охвата начальным образованием (что приблизительно соответствует медианной развивающейся стране и даже медианной стране с низким доходом), и если удельные затраты (затраты на одного ученика) в средней школе в два раза выше, чем в начальной (опять-таки с учетом разумного округления), то тот факт, что прирост степени охвата начальным образованием во всех странах с низким доходом составляет всего 3,9%, а средним образованием — 7,3%, означает, что реальные удельные затраты в начальном и среднем об-

разовании в целом будут расти примерно на 0,5% в год только в результате изменений в соотношении охвата. Таким образом, подлинная проблема состоит не только в абсолютной величине затрат на удовлетворение быстрорастущего спроса. Так как спрос на среднее образование растет заметно быстрее, чем на начальное, соотношение охвата стремительно меняется и по необходимости оказывает жесткое давление на средневзвешенные удельные расходы. Необходимо отметить, что эта проблема — не просто следствие давления, вызванного успехом ИУФ-ОДВ. Возможно, это давление усугубило проблему, но из данных табл. 7.1 видно, что мы имеем дело с экзогенным текущим трендом, испытывающим влияние как демографического давления, так и перемен, связанных с переходом от начального образования к среднему.

С учетом этих трендов важно продолжать анализировать динамику затрат. Байндер (Binder 2004) исследует издержки во всех развивающихся странах. Исходя из концепции удельных расходов и рассматривая только один из представленных Байндер расчетов, можно прийти к выводу, что для того чтобы добиться к 2015 г. 90%-ного чистого охвата средним образованием, развивающиеся страны должны будут дополнительно израсходовать на него к этому сроку 3,4% ВВП по сравнению с тем, что они тратят сейчас (Binder 2004: 30, table 9). Сегодня страны с низким доходом тратят на образование в целом около 3,3% ВВП, поэтому, согласно приведенным сценариям, для достижения всеобщего среднего образования только для того чтобы расширить его охват, им потребуется к 2015 г. удвоить общие расходы на образование в процентах к ВВП. Минга (Mingat 2004), проведя более детальные расчеты на примере нескольких африканских стран с низким доходом, приходит к выводу, что если относительное число получивших начальное образование и коэффициент перехода от начального к нижнему уровню среднего образования возрастут к 2015 г. до 100%, а коэффициент перехода к верхнему уровню среднего образования останется без изменений, то общие расходы на среднее образование достигнут 4,7% ВВП (Mingat 2004: 16, table 8)². Если страны, включенные в эту имитационную модель, тратят на среднее образование сумму в пределах 1,1% ВВП, среднего показателя для стран с низким доходом, то дополнительно им придется израсходовать 3,6% ВВП, что приближается к результату, полученному Байндер. Если взглянуть на проблему под другим углом, используя анализ Минга, можно сказать, что на развитие среднего образования потребуется затратить 43% государственного дохода, т. е. в два раза превысить сегодняшний уровень, что представляется нереальным.

Проблемы, возникающие при разработке точных прогнозов, особенно для среднего образования, на основе такого рода анализа, иллюстрирует тот факт, что оба автора оперируют множеством оценочных показателей. Даже не учитывая наиболее радикальных оценок, Байндер подсчитала, что для стран с низким доходом потребуется истратить дополнительно от 2,9 до 4,2% ВВП. Точно так же, в случае если коэффициент перехода от начального к среднему образованию останется таким же низким, как сегодня, то, по подсчетам Минга, общие затраты на среднее образование не превысят 2% ВВП³. Это значит, что дополнительные (к сегодняшнему уровню) затраты составят лишь 1% ВВП, но это равно удвоению доли ВВП, направляемой на среднее образование. В абсолютных ци-

фрахе это означает, что, по расчетам Минга, для 10 африканских стран расходы на среднее образование составят 3 млрд долларов в год. Разумные предположения об источниках финансирования говорят, что можно изыскать 0,5 млрд долларов (по курсу 2001 г.), что оставляет незаполненной брешь в 2,5 млрд долларов в год для упомянутых 10 стран. Даже если исходить из снижения удельных расходов (при 100%-ном коэффициенте перехода от начального к нижнему уровню среднего образования и сохранении неизменным коэффициента перехода к верхнему уровню), финансовая брешь для среднего образования будет превышать предполагаемую финансовую брешь для начальной школы (Mingat 2004: 21). Чтобы добиться экономии бюджетных средств, почти наверняка придется прибегнуть к частному или муниципальному финансированию и сократить удельные расходы на нижнем уровне среднего образования, чтобы они сравнялись с расходами начальной школы.

Как было сказано выше, проблемы, вызванные расширением охвата средним образованием, уже существуют и не вытекают из мероприятий ИУФ-ОДВ, так как эти тенденции возникли раньше. Система основного образования уже испытывает их давление, что влияет на удельные расходы. Независимо от существования ИУФ-ОДВ, совершенствование механизма финансирования среднего образования, включая создание стимулов к контролю над расходами, потребовалось бы все равно, и его необходимо осуществить сейчас, не дожидаясь, пока ИУФ-ОДВ окажет воздействие на распространение среднего образования.

Пути совершенствования финансирования среднего образования

Основные подходы к субсидированию среднего образования хорошо известны. Например, Международный институт планирования образования (МИПО ЮНЕСКО) провел детальную оценку финансовых средств, необходимых для распространения среднего образования (Lewin and Cailloods 2001). За последние годы многие международные организации выполнили ряд исследований на тему финансирования образования в развивающихся странах (напр., Bray 1996; Patrinos and Ariasingam 1997; Psacharopoulos and Woodhall 1984; Psacharopoulos, Tan, and Jimenez 1986). Некоторые исследования представляются устаревшими, но высказанные в них рекомендации, как правило, сохраняют свою ценность. В качестве отправной точки лучше принять работу Левина и Кайо (Lewin and Cailloods 2001), которая является недавней по времени и самой полной.

Для улучшения финансирования среднего образования предлагается столько вариантов путей и их комбинаций, что это может сбить с толку. Чтобы помочь разработчикам политики в области образования обдумать эти пути и комбинации, необходима классификационная схема. На рис. 7.1 показаны возможные подходы. Эту схему можно использовать для обобщения и обсуждения вариантов, предложенных Левином и Кайо, в сочетании с другими литературными источниками (см. табл. 7.2).

Далее обсуждены ключевые узлы классификационной схемы и предложены критерии выбора наиболее многообещающей стратегии для конкретных случаев. Так как на эту тему уже много написано, мы стремились полнее раскрыть некоторые аспекты, не получившие широкого освещения.

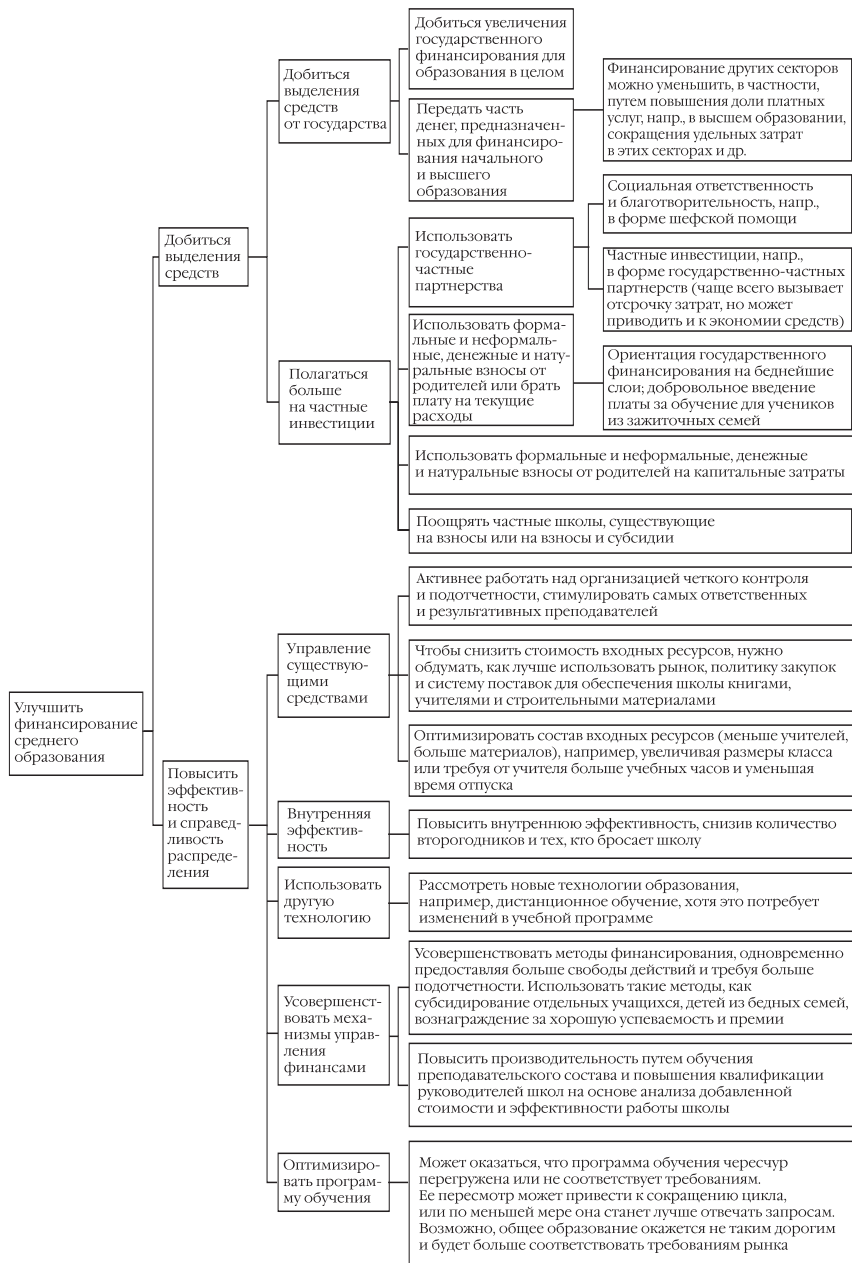
Простые критерии определения достаточности инвестиций в среднее образование

В схеме, представленной в табл. 7.2, есть важный аналитический момент, когда нужно определить, добиваться ли финансирования образования в целом, одного только среднего образования или заняться повышением эффективности. Для принятия решения нужно ответить на вопросы: а) пользуется ли отрасль образования вообще и среднего образования в частности доверием финансовых органов, членов кабинета министров и других лиц, принимающих ответственные решения, в плане эффективности расходования средств и б) является ли расходование средств отраслью образования и подотраслью среднего образования разумным, с точки зрения обоснованных критериев.

Обоснование необходимости выделения дополнительных средств на образование в целом. Если центральные власти (министерство финансов, управление государственной службы) полагают, что образовательный сектор расходует средства неэффективно, то говорить им о достоинствах среднего образования (о том, какое благотворное влияние оно оказывает на социальную и экономическую ситуацию в стране) бесполезно. В случае с начальным образованием добиться положительной реакции министерства финансов можно с помощью международного давления; но применительно к среднему образованию полагаться только на такую поддержку, чтобы добиться увеличения бюджета, нельзя. В основном министерства финансов согласны с тем, что образование — потенциально важный объект инвестирования. Но там думают, что те, кто руководит образованием, плохо распоряжаются инвестициями. Поэтому на плечи разработчиков политики в области образования ложится задача обосновать целесообразность выделения дополнительных бюджетных средств на развитие среднего образования и улучшение его качества.

При помощи сравнительного анализа можно оценить параметры эффективности образовательного сектора, что даст возможность властям понять, является ли сектор в целом эффективным или нет. Для этого потребуются провести простые межстрановые сравнения коэффициентов охвата, коэффициентов завершивших образование, уровней успеваемости (по возможности на базе международных оценок) и доли расходов на образование в ВВП и государственном бюджете. Можно провести и более сложную аналитическую работу. Если результаты показывают, что расходы на образование вообще и на среднее образование в частности эффективны по сравнению с показателями других стран, то разработчики политики могут в качестве элемента стратегии разработать материалы, обосновывающие необходимость выделения дополнительных средств из бюджета и изменения восприятия и привычек. Если же затраты на образование и, в частности, на среднее образование будут признаны неэффективными, то высока вероятность, что министерство финансов и кабинет министров уже осведомлены об этом благодаря собственному анализу данных или докладам международных организаций. В подобных обстоятельствах тактика убеждения и уговоров в пользу выделения дополнительных средств из бюджета, а также попытки оправдать неэффективность вряд ли приведут к искомым результатам. Вместо этого разработчикам политики в сфере образования следует сосредоточить внимание на поисках причин неэффективности и составлении планов их частичного или полного устранения.

Рисунок 7.1. Пути решения проблем финансирования среднего образования



Источник. На основе Tsang (1996).

Таблица 7.2. Варианты финансирования средней школы

<i>Подходы</i>		<i>Особенности, «за» и «против», и смежные задачи</i>
<i>Получить дополнительное финансирование</i>	<i>Получить дополнительное финансирование в целом</i>	Если повысить долю расходов на образование до 5-6% ВВП, это создаст новые возможности для среднего образования. Но если расходы на образование уже соответствуют этому уровню, то настаивать на дальнейшем увеличении бесполезно. Повышение инвестиций может быть ограничено размером налогооблагаемой базы. Если доступность начального образования низкая, а университетское лобби мощное, то дополнительные инвестиции вряд ли пойдут на среднее образование
	<i>Получить дополнительное финансирование путем перемещения бюджетных средств, выделенных на образование в целом</i>	Для стран, где охват средним образованием невысок, как правило, не характерны низкие праты на среднее образование. Есть исключения, но их надо рассматривать по отдельности. Главная проблема заключается в удельных расходах на одного учащегося средней школы или в общем объеме расходов, а не в том, какая их часть выделяется на среднее образование
<i>Получить дополнительное финансирование частного дополнительного финансирования</i>	<i>Использовать партнерство между частными и государственными источниками финансирования (без учета частных учебных заведений, где обучение платное)</i>	Левин и Каю (Lewin and Cailloods 2001) не уделяют этому большого внимания. В отдельных случаях этот путь возможен. Не исключено, что министерство согласилось бы на уступки на основе договоренности «услуга за услугу», но такой вариант редко рассматривается
	<i>Официальное партнерство между частными и государственными инвесторами</i>	Левин и Каю (Lewin and Cailloods 2001) не уделяют этому большого внимания. Этот вариант все еще относится к экспериментальным и применяется только в странах с низким и средним доходом. Лучше всего применять его в странах со средним доходом и развитыми финансовыми рынками и государственным сектором
<i>Получить дополнительное финансирование</i>	<i>Использовать формальные и неформальные, денежные и натуральные взносы от родителей или брать плату на текущие расходы, а также направить общественные средства на обучение бедных, содействуя частным инвестициям или беря оплату за обучение в государственных школах</i>	Может вредно сказаться на доступности образования и равноправии, при этом без необходимости увеличит объем отчетности. Прежде чем применять этот вариант, необходимо учесть возможные опасные последствия. В тексте главы подробно перечислены вопросы, которые необходимо рассмотреть при установлении платы за обучение или структуры взносов

Таблица 7.2 (продолжение)

	Подходы	Особенности, «за и против», и смежные задачи
Повысить эффективность и справедливость	<p>Использовать формальные и неформальные, денежные и натуральные взносы от родителей и местных общин на капитальные затраты; возможно, в форме официального партнерства между государством и местной общиной</p>	<p>Такой вариант возможен и уже был с успехом опробован. Но применять его в средней школе труднее, чем в начальной, так как понятию «местная община» применительно к среднему образованию трудно дать определение. Опора на местные общины целесообразна в районах, где их легко идентифицировать, но обычно это бедные районы. Такой способ можно определить как форму регрессивного налогообложения</p>
Усовершенствовать менеджмент	<p>Способствовать организации частных школ с платой за обучение или существующих за счет платы и субсидий</p>	<p>Без надлежащего планирования и анализа может приводить к социально неэффективным ассигнованиям. Следует определить общий объем поставок, а не только расходы государства. Частные школы для детей из бедных семей и семей с доходом ниже среднего (хотя далеко не все) способны эффективно использовать совокунные (государственно-частные) фонды</p>
	<p>Усилить контроль и подотчетность, поощрять работу ответственных и результативных преподавателей и избавляясь в отчетности от «мертвых душ»</p>	<p>Аудиторские проверки часто выявляют прогулы и отсутствие на работе штатных преподавателей; обнаруживают в документах школы, которых в действительности не существует; находят, что работа учителей не соответствует никаким стандартам, и т. д. Если удастся избавиться от таких проблем, можно сэкономить от 5% до 20% бюджета, но это не просто</p>
	<p>Чтобы снизить стоимость входных ресурсов, нужно обдумать, как лучше использовать рынок (например, политику закупок и систему поставок, а также внутренние производственные отношения) для обеспечения школы книгами, учителями и материалами для строительства</p>	<p>Стоимость входных ресурсов, в частности, зарплата учителей, стоимость учебников и строительных материалов иногда могут превышать и превышать суммы, необходимые для закупки высококачественных входных ресурсов или найма квалифицированных учителей. Методы снижения затрат на учителей чаще применялись в начальной, а не в средней школе. Определить их воздействие на обучение удастся только со временем. Когда те же самые (или эквивалентные, чего можно добиться) благодаря повышению квалификации учителей без отрыва от работы) входные ресурсы будут доступны по более низкой цене и при повышении качества поставок, управления и рыночной структуры, тогда дорога для реформы открыта. Это меньше всего относится к учителям, чем к другим входным ресурсам, так как качество работы учителя изначально труднее поддается наблюдению и возможны случаи ошибочного отбора</p>

Таблица 7.2 (продолжение)

<i>Повысить эффективность и справедливость</i>	<i>Усовершенствовать менеджмент</i>	
<p>Оптимизировать состав входных ресурсов по принципу «меньше учителей, больше материала», например, путем увеличения численности классов, нагрузки на преподавателей в течение учебного дня и сокращения отпусков</p>	<p><i>Особенности, «за и против», и смежные задачи</i></p> <p>Здесь трудно делать выводы, так как состав входных ресурсов зависит от учебной программы. Но если отношение зарплат учителей к прочим затратам отклоняется более чем на 10 пунктов от 75%, то состав ресурсов нельзя считать оптимальным. Можно рассмотреть вариант увеличения нагрузки на существующий штат учителей, если нынешняя нагрузка невысока, составление графика отпусков пушено на самотек и т. д. Чрезмерно длинные учебные отпуска могут иметь прямое воздействие на результаты обучения и затраты. О нормативах численности классов и оптимальном числе учащихся на одного учителя написано много; собранные данные говорят о том, что при разумном руководстве достаточно высокая численность учащихся не оказывает прямого влияния на результаты обучения (а негативное воздействие настолько незначительно, что не идет ни в какое сравнение с экономией затрат). Главным источником неэффективности являются небольшие школы. Следует рассмотреть вариант слияния школ, не нарушая при этом сложившихся взаимоотношений с местной общиной. Необходимо учитывать, как в конкретных условиях страны успевают ученики в маленьких школах - лучше или хуже, чем в больших. Если в небольших школах успеваемость выше, слияние нецелесообразно</p> <p>Может оказать положительное воздействие на доступность, если второгодники занимают в школе много мест; сокращение оттока из школы повлияет на расходы на одного учащегося. Отчисление учеников из школы часто связано с второгодничеством</p> <p>Как показывают документы, технологии дистанционного образования часто приводит к успеху, хотя и не всегда. У альтернативных технологий нет сильной поддержки. Начальные расходы велики, и, для того чтобы система заработала, нужен организационный талант. Однако есть очень успешные случаи подобного обучения, поэтому такой вариант следует рассмотреть</p>	
<p>Повысить внутреннюю эффективность школы, сокращая количество второгодников и тех, кто бросил учебу, при помощи разных норм и политики, предусматривающей или не предусматривающей влияние на качество</p> <p>Использовать новые технологии, такие, как дистанционное обучение (что потребует некоторого пересмотра учебных программ)</p>		

Таблица 7.2 (продолжение)

Усовершенствовать менеджмент и финансы	<p><i>Подходы</i></p> <p>Совершенствовать методы финансирования, одновременно расширяя свободу действий и повышая подотчетность. Использовать такие методы, как финансирование на базе уделенных затрат или другие виды формульного финансирования, поддержка учащихся из бедных семей, финансирование по результатам и премирование</p> <p>Повышать производительность путем повышения квалификации учителей, а также управления школы на базе анализа добавленной стоимости, эффективности школы и оказываемой поддержки</p>	<p><i>Особенности, «за и против», и смежные задачи</i></p> <p>Левин и Кайо (Lewin and Cailloods 2001) не уделяют этому большого внимания. Такой подход был опробован в некоторых странах. (Примеры приведены в тексте.) Независимо от их достоинств, таких, как прозрачность финансирования, неизвестно, приведут ли подобные методы к значительному повышению эффективности, к тому же их довольно трудно оценивать. Но этот вариант заслуживает рассмотрения из-за его достоинств — справедливости и прозрачности</p> <p>В работе Левина и Кайо (Lewin and Cailloods 2001) рассмотрена проблема оптимального коэффициента численности класса и проанализирована работа школ с большими классами. Школы с одинаковыми ресурсами и одинаковым социально-экономическим составом учащихся показывают совершенно различные результаты обучения. Это дает право предполагать, что улучшение менеджмента приведет к значительному сокращению расходов, вплоть до 15% средств из бюджета</p>
		<p>Оптимизировать программу и структуру обучения.</p>

Обоснование необходимости выделения дополнительных средств на среднее образование. Другой вопрос, который следует обдумать: действительно ли подотрасль среднего образования недофинансируется в буквальном значении этого слова, т. е. не в явном смысле эффективности, а в смысле сравнения с эталоном «потребностей». Ответ можно получить двумя способами: путем простого сравнения с международными эталонными показателями расходов, где эталонный показатель расходов создает ощущение «потребностей», или сравнения с эталонными показателями расходов и охвата, где о «потребностях» свидетельствуют показатели охвата.

Полезно также провести простое сравнение с международными эталонными показателями доли расходов на образование (в целом или для какого-либо его уровня) в ВВП. Эта методика подробно раскрыта в работе Левина и Кайо (Lewin and Caillods 2001). Важно отметить, что доля расходов на среднее образование в образовательном бюджете разных стран не слишком различается. В конце 1990-х гг. для 72 стран, по которым имелись необходимые данные, медианный уровень расходов на среднее образование, измеряемый их долей в общем объеме расходов на образование, составлял 32%, и только в шести странах находился на $\frac{2}{3}$ ниже медианы. Фактически медианная доля расходов в квартили с наименьшим значением коэффициента охвата средним образованием составляет 30%, а в соответствующей самой низкой посещаемости средней школы, и 34% — в квартили с наибольшим значением этого коэффициента, что не слишком сильно отличалось от медианного уровня для всех стран. С учетом этого критерия, по-видимому, лишь о немногих странах можно сказать, что у них ограничена мала доля расходов на среднее образование в общем образовательном бюджете. В таких странах коэффициент охвата невелик, и явно незначительная часть образовательного бюджета расходуется на среднее образование. Поскольку этих стран немного, то данный подход не годится для большинства государств, хотя пренебрегать им не следует. В целом низкий приоритет среднего образования в образовательных затратах вряд ли представляет собой проблему.

Другой вопрос состоит в том, необходимо ли увеличение частных инвестиций в таких подотраслях, как высшее и профессиональное образование, а это, в свою очередь, зависит от соображений справедливости, эффективности и политической экономии? Если третичное образование приносит высокую частную прибыль, но социальная отдача от него ниже, чем на других уровнях, в частности, в среднем образовании, и оно приносит выгоду прежде всего богатым, то с экономической точки зрения рациональнее было бы перераспределить финансы на более низкий уровень. Однако политико-экономическая реальность такова, что подобное перераспределение трудно осуществить из-за политического влияния («власти улицы» и политических связей) студентов высших учебных заведений и их родителей. Министерствам, желающим перераспределить средства от высшего образования к среднему, следует вначале провести соответствующий анализ рынка, необходимые консултации и заручиться поддержкой общественности.

Международное сравнение с эталонными показателями, относящимися к анализу потребностей и тенденций в сфере охвата и образования, а не в сфере расходов как таковых. Для страны, где пирамида охвата сужается на уровне среднего образования по отношению к высшему и начальному (при соответствующем

сравнении со странами-эталоном), можно использовать сопоставление эталонных показателей затрат и охвата в качестве простого способа определения относительных достоинств повышения затрат на среднее образование или выявления финансовых ограничений, мешающих его распространению. Это более плодотворный, но и более усложненный подход к сопоставительной оценке. Используя межстрановой анализ для сравнения нормальной или стандартной реакции коэффициента охвата средним образованием на «подталкивание» в сфере начального образования или «подтягивание» в сфере высшего образования, можно выделить страны, не соответствующие норме — те, где охват средним образованием слишком мал. На табл. 7.3 приведены средние значения по 12 странам с самыми быстрыми и самыми медленными темпами роста экономики за ряд периодов.

Таблица 7.3. Средний валовой коэффициент охвата (ВКО) по уровням образования в зависимости от темпов роста экономики

	Образование		
	начальное	среднее	высшее
ВКО в странах с самыми медленными темпами роста экономики в 1970–2000 гг. (1970)	53	11	1,3
ВКО в странах с самыми медленными темпами роста экономики в 1980–2000 гг. (1980)	72	19	3,4
ВКО в странах с самыми быстрыми темпами роста экономики в 1970–2000 гг. (1970)	92	34	4,3
ВКО в странах с самыми быстрыми темпами роста экономики в 1980–2000 гг. (1980)	100	46	7,1

Источник. Расчеты авторов на основе EdStats.

Примечание. ВКО — валовой коэффициент охвата. Различия между группами стран статистически значимы на уровне не менее 5%.

Несмотря на то что существует ряд данных о связи между развитием образования и экономическим ростом, причинно-следственная зависимость между ними не прослеживается. Модели охвата образованием рассматриваются лишь как удобный способ выбора эталонных показателей для сравнительного анализа. Если использовать такой метод, то выбор эталонных показателей на основе моделей, связанных с быстрым экономическим ростом, представляется логичным.

Косвенные коэффициенты из табл. 7.3 можно использовать как способ приблизительной оценки соответствия планов распространения образования международному опыту. Например, в странах, где в период 1980–2000 гг. экономика быстро росла, ВКО средним образованием в начале периода составлял примерно 46% ВКО начальным образованием, а ВКО высшим образованием — около 15% ВКО средним образованием. Для медленно развивавшихся экономик эти показатели составляли, соответственно, 26% и 18%. Это позволяет предположить, что страны с быстро развивавшейся экономикой считали, что охват средним обра-

зованием более важен, чем охват высшим образованием, в качестве основы роста. Здесь надо выделить два важных момента: а) быстрорастущие экономики отдавали абсолютный приоритет начальному образованию; и б) в менее успешных экономиках высшее образование распространялось быстрее, чем в быстрорастущих, опережая другие отрасли образования.

Рисунок 7.1 иллюстрирует ту же информацию, демонстрируя основные направления и диапазон значений. На этом рисунке традиционные пирамиды охвата повернуты на 90 градусов, и показаны общий коэффициент охвата и его разбивка с учетом гендерного фактора. На горизонтальной оси расположены образовательные уровни, а на вертикальной — ВКО. Жирная линия относится к стране, занимающей медианное положение. В основном для стран с быстроразвивающейся экономикой характерны не только тенденции, близкие к медианным, но и меньший диапазон разброса значений. На рисунке видно, что страны, быстро развивавшиеся в период с 1970 по 2000 г., уже в 1970 г. имели сбалансированную систему образования; линии, соединяющие медианные точки, практически прямые. Ряд графиков демонстрирует то, что в работе де Ферранти и др. (de Ferranti et al. 2003) названо «ромбом» (хотя авторы анализировали пирамиды обучения рабочей силы, а не пирамиды охвата образованием). Страны, где экономика развивалась медленно, отклонялись от медианных линий, сигнализируя, что охват средним образованием в них значительно ниже, чем охват начальным и высшим образованием. В этих же странах наблюдается низкий охват начальным образованием, из чего следует, что отклонение обусловлено завышением охвата высшим, а не начальным образованием. И наконец, на рисунке виден разброс значений вокруг медианной линии для начального образования, в то время как для стран с быстрорастущей экономикой характерно приближение к всеобщему начальному образованию, хотя некоторые из них к 1980 г. еще не достигли этой цели.

Анализ социального спроса. Еще один интересный подход к сравнительной оценке на базе эталонных показателей относится к анализу «подтягивающего» и «подталкивающего» воздействия различных уровней образования друг на друга, создающего давление на рост охвата средним образованием по мере увеличения охвата начальным и высшим образованием. Это воздействие можно оценивать в измеримой мере независимо от экономического роста, и для него характерна демографическая и социальная инерция. Модели представлены на табл. 7.4. Например, если ВКО начальным образованием равен 50%, то соответствующий ему ВКО средним образованием через десять лет, вероятно, составит 25%. На таблице видно изменение ВКО на каждом уровне (среднего и высшего образования), связанное с 10%-ным изменением на предыдущем уровне. Так, страна, повысившая ВКО начальным образованием с 70% до 80%, должна повысить ВКО средним образованием на 9 пунктов. Перед страной, повысившей ВКО средним образованием с 70% до 80%, встанет проблема повышения ВКО высшим образованием на 7 пунктов. Модель построена на принципе ускорения: 10 больше, чем 9, а 9, в свою очередь, больше семи. Чем выше ВКО на одном уровне, тем сильнее реакция ВКО на следующей ступени. Воздействие ВКО начальным образованием на ВКО средним образованием сильнее, чем воздействие ВКО средним образованием на ВКО высшим образованием⁴.

Хотя на таблице это не показано, модели также различаются по географическому признаку. Например, реакция ВКО высшим образованием на изменение

ВКО средним образованием в бывших советских республиках Центральной Азии ниже медианного уровня. (В странах Восточной Европы положение иное.) Так, хотя страны, где ВКО средним образованием приближается к 100%, должны с учетом среднемирового показателя иметь ВКО высшим образованием на уровне 47%, в Таджикистане, Казахстане и Киргизии в конце 1990-х гг. ВКО высшим образованием, по данным EdStats, составлял, соответственно, 14%, 28% и 35%. В начале 1990-х гг. ВКО средним образованием в этих странах равнялся, соответственно, 77%, 84% и 88%.

Рисунок 7.2. Валовые коэффициенты охвата (ВКО) различными уровнями образования для стран с самым низким и самым высоким ростом ВВП на душу населения, 1970–2000 и 1980–2000 гг.

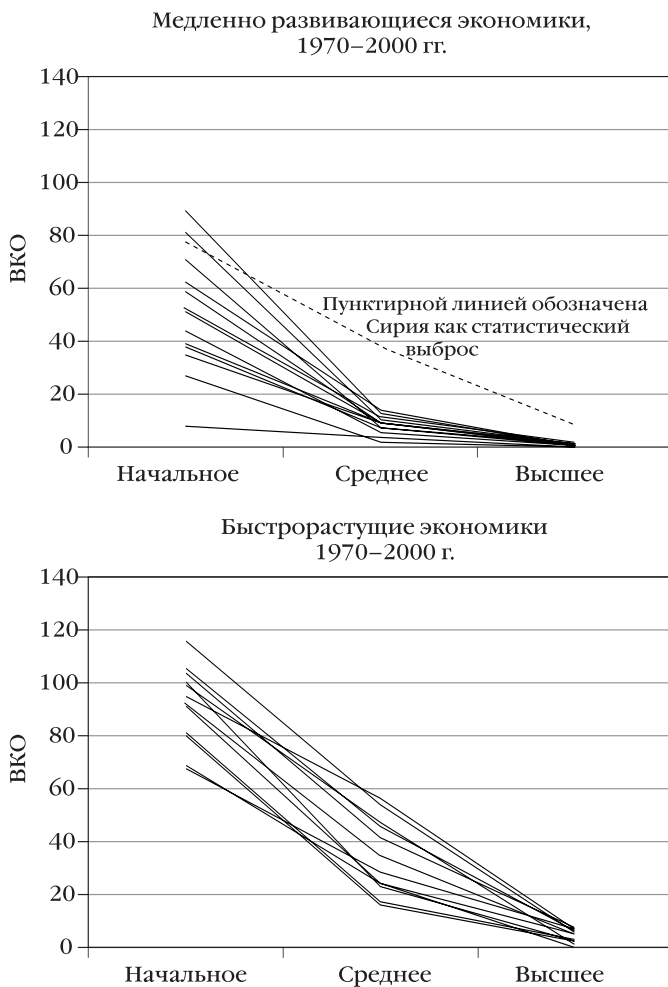
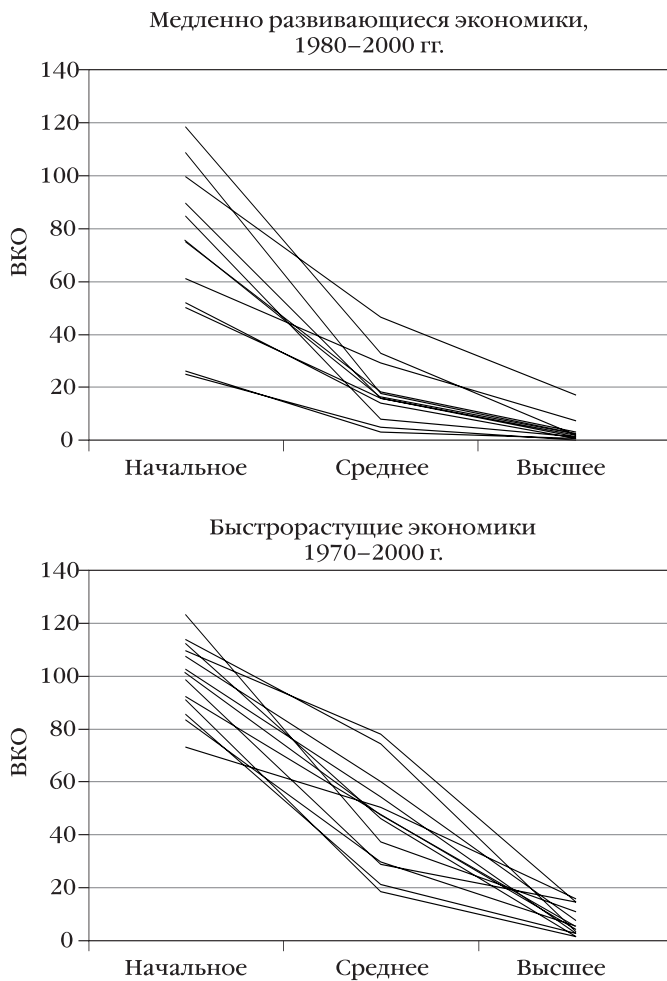


Рисунок 7.2 (продолжение)



Источник. Авторская компиляция.

Примечание. ВВП — валовый внутренний продукт. Жирной чертой на всех графиках соединены медианные точки.

Экономический анализ. В дополнение к эталонным параметрам социального спроса и условным экономическим моделям, о которых говорилось выше, в процессе разработки политики требуются более детальные эталонные экономические показатели. Необходимо анализировать информацию о дефиците предложения рабочей силы с разными уровнями образования; если спрос на среднее образование относительно или абсолютно не удовлетворен, то это служит сильным аргументом в пользу инвестирования и распространения среднего образования. Подход к анализу относительного спроса рассмотрен в другом разделе доклада,

Таблица 7.4. Условные модели реакции ВКО на рост показателей на предыдущем образовательном уровне (спустя 10 лет)

	<i>ВКО начальным или средним образованием</i>	<i>Соответствующие ВКО средним или высшим образованием спустя 10 лет</i>	<i>Изменение ВКО средним или высшим образованием в ответ на каждое 10%-ное изменение ВКО начальным или средним образованием</i>
Воздействие начального образования на среднее	50 75 100	25 45 69	7 9 10
Воздействие среднего образования на высшее	50 75 100	17 30 47	5 6 7

Источник. Подсчеты авторов на основе анализа медианной регрессии логарифма ВКО на одном уровне от логарифма ВКО на предыдущем уровне спустя 10 лет, использованы данные EdStats.

Примечание. Колонка 1 показывает гипотетический уровень ВКО начальным или средним образованием; колонка 2 — медианный ВКО на следующем образовательном уровне спустя 10 лет; колонка 3 — изменение ВКО следующего образовательного уровня по сравнению с гипотетическим уровнем колонки 1.

а также в работе де Ферранти и др. (de Ferranti et al. 2003). Например, согласно такому анализу, в Латинской Америке относительный спрос на работников с высшим образованием явно вырос, хотя не совсем ясно, вырос ли относительный спрос на работников со средним образованием. Необходимо выработать общий сбалансированный подход к распространению образования в контексте быстрорастущих экономик, представленных на рис 7.2. (Анализ ситуации в странах за пределами региона Латинской Америке дан в разделе «Спрос на образованных рабочих» главы 2 этого доклада.) Подходы с учетом относительного спроса необходимо дополнить оценкой стоимости предоставления образования на различных уровнях.

Простой, традиционный подход, позволяющий учитывать как выгоды для рынка труда, так и себестоимость образования, заключается в использовании коэффициента окупаемости образования по уровням. (см.: Psacharopoulos and Patrinos 2002, где приведены новейшие примеры окупаемости по многим странам.) При таком анализе коэффициент окупаемости для среднего образования, как правило, ниже, чем для начального, но все равно превышает разумные эталонные показатели рентабельности инвестиций (см., например 13%-ный коэффициент социальной окупаемости для среднего и 17%-ный для начального образования в Латинской Америке, и 18% и 25% для стран Африки к югу от Сахары). Коэффициент окупаемости может со временем меняться, и его нельзя считать постоянным. Самое главное, анализ окупаемости необходимо делать для конкретной страны и проводить его часто; при этом округленные показатели межстранового анализа

Таблица 7.5. Затраты на одного учащегося как доля ВВП на душу населения по группам стран (конец 90-х гг., %)

	Уровень		
	начальное	среднее	высшее
Быстрорастущие экономики	11	18	55
Медленно развивающиеся экономики	13	24	265

Источник. Расчеты авторов на основе данных EdStats.

Примечание. Цифры основаны на средних данных за 1998, 1999 и 2000 гг. Выборка охватывает 15 развивающихся стран с доходом на душу населения (по данным на 1970 г.) не ниже 1 тыс. долл.

не могут служить руководством к действию в какой-то конкретной стране, а полагаться на старые данные, даже по той же стране, опасно, так как условия рынка труда реагируют на рост предложения, происходивший в прошлом. Вокруг интерпретации и использования коэффициентов окупаемости идет много дебатов (см.: Psacharopoulos 1996), но если подобный анализ применять разумно и если полученная информация соответствует данным других видов анализа, таких, как анализ относительного дефицита или давления со стороны общественного спроса, то необходимость распространения среднего образования становится очевидной.

Таблица 7.6. Типовые модели затрат на одного учащегося по уровням образования, показателям экономического роста и моделям роста системы образования

	Экономический рост		Рост системы образования	
	быстрорастущие страны	медленно развивающиеся страны	страны, повысившие охват средним образованием	страны, не повысившие охват средним образованием
Отношение расходов на одного учащегося средней школы к расходам на одного учащегося начальной школы	1,4	2,2	1,4	2,6
Отношение расходов на одного учащегося вуза к расходам на одного учащегося средней школы	3,0	11,0	3,2	9,3

Источник. Подсчеты авторов на основе данных EdStats.

Примечание. Цифры основаны на средних данных по 1998, 1999 и 2000 гг. Выборка охватывает 15 развивающихся стран с доходом на душу населения (по данным на 1970 г.) не ниже 1 тыс. долл.

Объединение со стоимостными моделями различных методик анализа помогает понять, насколько обосновано быстрое распространение среднего образования в конкретных случаях. Еще важнее то, что эти методики помогают понять, что является ограничением для такого распространения — размер удельных затрат на среднее образование или сочетание высоких удельных затрат с несбалансированным ростом на других уровнях (начального и высшего образования), приводящее к большим расходам на этих уровнях.

В табл. 7.5 и 7.6 приведены некоторые нормы расходов, которые полезно использовать при сравнении с нормами охвата. Данные относятся к моделям расходов, типичным для конца 1990-х гг. Выбраны 15 развивающихся стран с быстрым и медленным экономическим развитием, добившиеся или не добившиеся к концу 1990-х гг. значительного расширения охвата средним образованием⁵.

Из таблиц видно, что в быстрорастущих экономиках и там, где удалось добиться существенного увеличения охвата средним образованием, расходы на одного учащегося более сбалансированы. В быстрорастущих экономиках расходы на одного учащегося средней школы лишь на 40% выше, чем расходы на учащегося начальной школы; в странах же с медленно развивающейся экономикой эта разница достигает 120%. Затраты на студентов высших учебных заведений в быстрорастущих экономиках лишь в три раза выше, чем на учащихся средних школ, а в медленно развивающихся экономиках — в 11 раз. В развитых странах картина, как правило, еще более сбалансированная. Цифры в табл. 7.5 дают понять, что расхождение долей возникает на уровне выше начального образования. Другими словами, в медленно развивающихся экономиках не сбалансированы расходы на учащихся среднего и высшего уровней — там они слишком высоки. Но сравнительные данные табл. 7.6 ясно показывают, что медленно развивающиеся экономики и системы образования расходуют средства гораздо менее сбалансированно, чем быстрорастущие. Расходы на одного учащегося средней школы были очень высоки по сравнению с расходами на одного ученика начальной школы, что говорило о не слишком щедром финансировании, а затраты на студента высшего учебного заведения были тоже очень высоки. В таком случае на учащихся средних школ выделяется меньше финансовых средств, даже если охват высшим образованием сбалансирован с учетом международных стандартов. Вставка 7.2 наглядно показывает, как анализ может помочь принятию решений о достаточности средств, выделяемых на образование, и разяснить взаимоотношения между финансированием и простыми показателями эффективности, такими, как удельные расходы на одного учащегося, выраженные долей от ВВП на душу населения.

Частное или общинное финансирование

Другой важный пункт анализа состоит в том, следует ли увеличивать долю частного или муниципального финансирования среднего образования? Некоторые заслуживающие внимания варианты обсуждаются ниже; вопросы платы за обучение и прямых взносов рассмотрены в специальном разделе.

1. Общинное финансирование. Потребители среднего образования более разнородны по составу, чем начального, поэтому имеется меньше возможностей для частного или общинного финансирования на базе солидарности общины, в частности, для натуральных взносов. Кроме того, социальная выгода от среднего обра-

Вставка 7.2. Анализ распределения расходов на образование.**Пример Лесото**

ВКО начальным, средним и высшим образованием составляют в Лесото, соответственно, 113%, 31% и 3%. Учитывая выводы приведенного в тексте анализа, если в Лесото действует медианная модель охвата, то коэффициент охвата средней школы должен быть составлять около 47%, т. е. быть (примерно на 16 процентных пунктов) выше, чем в действительности. Возможно, страна провела расчет окупаемости или оценку потребностей рынка, и пришла к выводу, что дальнейшее распространение среднего образования нецелесообразно. А может быть, ограниченный доступ к среднему образованию объясняется слишком высокими затратами на одного учащегося средней и высшей школы. Понять ситуацию в Лесото помогло сравнение затрат с коэффициентом охвата, а затем с существующими международными нормами. Лесото по всем показателям соответствует положению в нижней строке табл. 7.5. Это говорит не о том, что экономика страны развивается медленно, а всего лишь о том, что модели охвата и затрат в этой стране типичны для медленного развития экономики и медленного распространения среднего образования; фактически разбалансированность расходов даже выше, чем в модели медленного роста. Расходы на одного учащегося средней школы в Лесото в 2,5 раза выше, чем на одного учащегося начальной школы, а на студента высшего учебного заведения — в 15 раз выше, чем на учащегося средней школы. Сравнение с данными, приведенными в табл. 7.4, показывает, что охват высшим образованием не является чрезмерным, по сравнению с быстрорастущими экономиками десять лет назад. Но охват начальным образованием явно отражает неэффективность, так как намного превышает 100. Наконец, расходы на одного ученика начальной школы составляют значительную долю ВВП на душу населения, а несбалансированная структура расходов на более высоких уровнях образования только усугубляет проблему. В медленно и быстро развивающихся странах расходы на одного учащегося начальной школы не могут намного превышать 10% ВВП на душу населения, но в Лесото они составляют около 30%. Следовательно, растут расходы на среднее и высшее образование; для высшего образования они составляют около 900% ВВП на душу населения.

Из этого анализа вытекает, что, вероятнее всего, распространение среднего образования в Лесото блокируется слишком высокими удельными затратами, несбалансированной структурой расходов, способствующей повышению издержек на среднее и высшее образование, и чрезмерно высоким охватом начальным образованием, что, вероятно, объясняется большим числом второгодников. Распространение среднего образования тормозится не чрезмерно широким охватом, а завышенными удельными затратами на третичном уровне.

Подобный анализ только проясняет ситуацию. Пример приведен для того, чтобы показать, как контрольные точки можно применять для конкретных стран, а не для того, чтобы по-настоящему проанализировать ситуацию в Лесото.

Источник. Анализ, проведенный авторами.

зования способна охватить более обширную территорию, чем в случае начального образования. Те, кто получил среднее образование, значительно чаще продают свой труд на более крупном рынке (например, благодаря миграции), чем получившие только начальное образование. В подобной ситуации такие формальные виды местного финансирования, как местный налог или даже единовременные пра-

вительственные субсидии на среднее образование, не представляются доступными и не являются общественно оптимальными. Дело в том, что в бедной стране финансирование среднего образования из сугубо местных источников может породить большое число «прихлебателей» и осложнить осуществление коллективных действий. Кроме того, среднее образование обходится дороже и требует более сложного оборудования зданий, по сравнению с начальными школами. Если учесть абсолютную величину затрат на осуществление среднего образования, то проблема коллективных действий может обостриться еще больше. Поэтому разумнее полагаться на плату за обучение (или аналогичные ей поступления), субсидии центрального правительства или на сочетание того и другого, чем рассчитывать на добровольные пожертвования или сравнительно небольшие суммы, поступающие от местных налогов (в том случае, если налогооблагаемый район меньше, чем рынок труда для выпускников средней школы).

2. *Поддержка среднего образования местными частными предпринимателями*, которые руководствуются корпоративной социальной ответственностью или потребностью в квалифицированной рабочей силе. По-видимому, средние школы с большей готовностью будут устанавливать связь с частным бизнесом, чем начальные, во-первых, благодаря их местоположению (они чаще расположены в районах активной и масштабной экономической деятельности, а не в сельской местности), а во-вторых, с учетом ориентации на результат (основная часть выпускников средней школы сразу же пополняет трудовые резервы). Частное корпоративное финансирование средних школ может принимать традиционную форму благотворительности или более современную форму корпоративной социальной ответственности, а может просто зависеть от личной заинтересованности в найме квалифицированной рабочей силы⁶. Подобный путь дает школе возможность выбора конечных результатов с учетом потребностей местного бизнеса, а также создает стимулы к проявлению инициативы в сборе средств. Кроме того, он предоставляет местному бизнесу возможность заявить о своих интересах и обеспечивает подотчетность школ на региональном и общенациональном уровне.

Хотя министерства образования обычно приветствуют частное финансирование, при этом они зачастую не желают менять политику в отношении подотчетности и управления школами, что необходимо для осуществления такого финансирования. Несомненно, частное финансирование потребует расширения прав частного контроля и усиления «функциональности» школы в соответствии с потребностями частного сектора. Если власти не пожелают внести необходимые изменения и создать регулятивные рамки, не только способствующие сотрудничеству, но и обеспечивающие его эффективность и прозрачность, то вряд ли стоит ждать больших денежных поступлений от частного бизнеса. Прежде чем тратить время, усилия и политический капитал на этот вариант, министерству образования следует оценить, заинтересовано ли оно в политических изменениях, необходимых для успешного частного финансирования. Важно провести взвешенный и детальный анализ, так как ряд возражений против повышения «функциональности» школы в интересах частного бизнеса может иметь серьезные основания (например, такая «функциональность» способна чрезмерно сузить содержание образования, что не соответствует общественным интересам), в то время как другие основаны на эмоциях и поверхностных суждениях. (На-

Вставка 7.3. Повышение доступа путем использования возможностей частного сектора. Пример Республики Корея

В 1970-х годах перед Южной Кореей встала проблема удовлетворения высокого спроса на обучение в младших классах средней школы из-за быстрого распространения начального образования. Правительство отреагировало отменой вступительных экзаменов в среднюю школу и введением вместо них системы лотереи, которая распределяла учащихся по школам в соответствии с их местом жительства, а не по результатам тестирования. Кроме того, с помощью государственной системы финансирования правительство прибегло к содействию частного сектора. Государство ввело субсидии и освобождение от налогов, чтобы убедить владельцев частных школ как можно полнее и в краткие сроки реализовать свои возможности, а в качестве среднесрочной цели увеличить свой вклад в удовлетворение растущего спроса. Размеры субсидий обычно определялись разницей между бюджетом школы и стандартным бюджетом государственной школы того же типа и такого же охвата.

Владельцы частных школ быстро отреагировали на поощрительную политику правительства и расширили объем деятельности. Только в начале 1970-х годов, когда был реформирован прием в школы, государство стало оказывать частным средним школам прямую финансовую поддержку. Частные средние школы младшего уровня начали получать государственные субсидии в 1971 г., а частные средние школы старшей ступени — в 1979 г. В 2000 г. доля учащихся частных средних учебных заведений составляла 20% в младшей средней школе и 55% в старшей средней школе.

Источник. Авторская компиляция.

пример, могут возразить, что общественный сектор не обязан содействовать частному, хотя частный сектор обязан помогать общественному.)

Необходимо тщательно взвесить степень формализации отношений с частным сектором. Благодаря формализованным отношениям обеспечиваются прозрачность, ясность взаимных ожиданий и воспроизведение передового опыта. Но есть и издержки: попытки создания регулятивных рамок на раннем этапе способны замедлить процесс из-за бюрократизма или вызвать сопротивление. В качестве логичного компромисса мы рекомендуем бы оказывать содействие неформальным усилиям и формализовать их только тогда, когда эти усилия принесут плоды.

3. Государственно-частные партнерства. В этой области существует много вариантов отношений: от хорошо известных форм простого повышения доли частного образования до более новаторских официальных партнерств между общественным и частным сектором, например в строительстве школ.

По поводу частного образования написано немало статей, поэтому отводить под эту тему много места не стоит. Однако о некоторых ярких примерах следует сказать. Нередко отмечается, что частное финансирование образования помогает облегчить финансовое бремя и повысить эффективность обучения; иными словами, в частных школах достижения в познавательной сфере больше или лучше, чем в государственных, даже если не учитывать эффектов влияния сверстников и самоотбора. В дополнение к анализу движения бюджетных средств и эффективности образования, необходимо оценить, действительно ли предлагаемые конкретные виды частных школ используют *как* государственные, *так и* частные средства

более эффективно. Еще один аспект проблемы заключается в том, не ведет ли увеличение доли частного сектора к росту неравенства. В идеале следовало бы уделять больше внимания тому, не приводит ли опора на частных поставщиков услуг к повышению неравенства возможностей и результатов, чем тому, обеспечивается ли равенство при распределении входных ресурсов. Аналогичный международный опыт недостаточен, но его можно использовать для обоснования решений о подготовке к проведению анализа или для создания мотивации к анализу на местном уровне. Необходимо помнить, что даже если частные школы эффективнее используют фонды (частные и государственные) и даже если участие частного сектора не повышает неравенство в образовании, все равно эти школы нельзя рассматривать как панацею для бюджета. Дело в том, что эффективность частных школ, принципе, может подразумевать, что им следовало бы получать какие-то государственные субсидии. В этом случае оптимальная экономия бюджетных средств будет уже не такой высокой, как в простом, но не оптимальном случае разделения ответственности с частным сектором (см. вставку 7.3).

Возможным вариантом, но лишь для стран с хорошо развитым частным финансовым сектором, которые заинтересованы в расширении среднего образования, была бы организация государственно-частных партнерств по строительству школьных зданий, их обслуживанию и обеспечению услугами ИКТ. Термин «государственно-частные партнерства» часто используют по отношению к любым проектам, где энергия частного сектора направляется на образование. Но в некоторых странах государственно-частные партнерства развивались гораздо более определенно, что подробно рассмотрено в Приложении 7.

Плата за обучение или возмещение издержек

Применение платы за обучение или прямых сборов — важный аналитический и политический вариант. Во многих странах обучение в средней школе, особенно в старших классах, не является обязательным или бесплатным, не относится к числу конституционных либо юридических прав и не упоминается в политических обещаниях. Это значит, что за него можно требовать плату. Учитывая, что состав потребителей среднего образования разнообразен и что этот уровень образования вряд ли можно внедрить на базе общины, опираясь только на местные налоги или оплату в натуре, целесообразно требовать взносов от частных лиц. Определение надлежащего режима оплаты — дело сложное и обычно вызывает критику (часто справедливую). Идея состоит в том, чтобы там, где плата за обучение уже существует, создать более удобную (эффективную и справедливую) структуру оплаты или установить режим взносов, эффективно защищающий бедняков, а не вводить оплату или взносы там, где их пока не существует. Ниже рассматривается ряд вариантов.

Существует обширная литература по проблемам платы за обучение и общинных взносов (например, Bentaouet Kattan and Burnett 2004; Bray 1996; и Penrose 1998). Большинство работ посвящено анализу аргументов «за» и «против» платы за обучение, а также различных форм разделения затрат и финансирования из общинных фондов. Многие сходятся на том, что если плата за обучение и взносы внедрены неправильно (а в некоторых случаях даже и тогда, когда они были внедрены правильно), они становятся препятствием на пути обеспечения доступности или справедливости образования. Как часто бывает в государственной поли-

Таблица 7.7. Предлагаемые критерии для анализа режима оплаты или взносов за обучение

<p><i>Если приведенные ниже условия соблюдены, тогда плата и взносы будут содействовать достигнуто эффективности, повышению качества и справедливости</i></p>	<p><i>Если хотя бы некоторые из перечисленных условий есть в наличии, то плата и взносы будут мешать достигнуто эффективности, повышению качества и справедливости, а если большинство условий присутствует, то оплата за обучение станет причиной серьезных проблем</i></p>
<p>Плата идет на улучшение качества обучения (учебники, комплектование библиотеки, наем дополнительных учителей и т.д.). Дети из бедных семей получают достаточную финансовую поддержку для получения базового образования без внесения платы. Главной целью является качество, а не доступность; спрос на образование уже достаточно высок (ВКО находится на уровне 100% или выше). Размер оплаты определяется местной общиной.</p>	<p>Полученные деньги идут на оплату основного обучения. Дети из бедных семей не получают достаточной государственной финансовой поддержки, поэтому внесение ими платы за обучение нецелесообразно. Доступность до сих пор представляет собой проблему (ВКО далек от 100%) Решение о введении платы за обучение принимают центральные органы, частные или неправительственные организации (под влиянием администрации школы) либо сам директор или учителя школы. Для принятия местной общиной решения о введении платы за обучение достаточно простого большинства голосов. При анализе вопроса другие варианты не рассматривались вообще или рассматривались поверхностно. Плата распределяется поровну как внутри общины, так и между общинами. олученные деньги идут на оплату основного обучения.</p>
<p>Если местная община принимает решение о введении платы за обучение, то принять его должно не менее 67% участников голосования.</p>	<p>Дети из бедных семей не получают достаточной государственной финансовой поддержки, поэтому им плата за обучение практически не нужна. Доступность до сих пор представляет собой проблему (ПОП намного не достигает 100%)</p>
<p>После рассмотрения всех других финансовых возможностей учащей общины, таких, как поступления от местных налогов, было решено, что они недостаточны и не дадут таких результатов, как введение платы за обучение.</p>	<p>Решение об оплате принимают центральные органы или частные организации, а иногда даже неправительственные организации. Или решение принимают те, кто оказывают влияние на принятие решения) директор школы и преподаватели.</p>
<p>Выработана скользящая шкала и принципы освобождения от оплаты. Голосование проводится с участием родителей всех детей, обучающихся в школе, а не только членов родительского комитета или руководящего органа школы.</p>	<p>Если местное сообщество принимает решение о плате за обучение, то для этого достаточно простого большинства. Другие варианты или не рассматривались вообще или рассматривались чересчур поверхностно, чтобы прийти к настоящему заключению об их возможном использовании.</p>
<p>Фонды, в которые поступает плата за обучение, остаются в распоряжении школы.</p>	<p>Плата одинаково распределяется как внутри, так и между сообществами. Под общиной понимается школьный совет или руководство школы. Плата за обучение поступает в бюрократические органы или в бюджет.</p>

Таблица 7.7 (продолжение)

<p><i>Если приведенные ниже условия соблюдены, тогда плата и взносы будут содействовать достигнуто эффективности, повышению качества и справедливости</i></p>	<p><i>Если хотя бы некоторые из перечисленных условий есть в наличии, то плата и взносы будут мешать достигнуто эффективности, повышению качества и справедливости, а если большинство условий присутствует, то оплата за обучение станет причиной серьезных проблем</i></p>
<p>Плата за обучение не считается частью налоговых поступлений, т. е. индивидуальные платежи не заменяют государственного финансирования. (Это отдельное условие, не связанное с предыдущим)</p> <p>Неформальные выплаты, скорее всего, сохранятся, но станут реже и будут труднее поддаваться регулированию, однако регламентированные официальные выплаты будут существовать</p> <p>Основное финансирование учитывает интересы бедняков; плата ложится на семьи со средним и более высоким доходам; поддержка государственных школ средним классом позволяет им конкурировать с частными школами. Для бедных плата за обучение практически отсутствует</p> <p>Детям нельзя запретить посещать школу, даже если родители не внесли плату, и это не зависит от уровня доходов родителей.</p> <p>Существуют четкие критерии освобождения от платы</p>	<p>Введение платы за обучение может привести к ликвидации государственного финансирования, если эти платежи рассматриваются как часть налоговых поступлений</p> <p>Неформальные выплаты, вероятно все же, прекратятся</p> <p>Основное финансирование не учитывает или недостаточно учитывает интересы бедняков. Поэтому беднякам приходится самим покрывать дефицит государственного финансирования</p>
<p>Режим платы за обучение регулируется нормативными актами, и это регулирование успешно осуществляется. Родители, входящие в состав школьных советов или других органов управления в школах, проходят обучение в области школьных финансов в качестве элемента программы финансовой децентрализации</p>	<p>Плата за обучение применяется для исключения отдельных учащихся; освобождения от оплаты не существует</p> <p>Правовое регулирование режима оплаты не существует, а если существует, то не применяется</p>
<p>Обучение четко ориентировано на строгое соблюдение прав; все расходы производятся эффективно</p>	<p>Право на образование отсутствует; образование неэффективно; фактически дети не имеют права на образование (они могут претендовать только на обучение в школе, но не на реальное образование); родители платят за школьное обучение в системе, где не налажен контроль качества</p>
<p>Основное образование реже бывает платным, в отличие от среднего и последующих уровней образования</p>	<p>Плата взимается главным образом за основное образование; более высокие уровни уже не в такой значительной степени опираются на платёжи</p>

Таблица 7.7 (продолжение)

<p>Проблема оплаты образования исследовалась с учетом более широкого контекста, например налоговой политики и последовательного оказания финансовой поддержки бедным слоям населения</p> <p>Плата за обучение рассматривается как средство обеспечения конкурентоспособности государственных школ по сравнению с частными</p> <p>Режим оплаты предполагает поддержку семей, пораженных ВИЧ-инфекцией, и детей-сирот, а также учитывает гендерные и этнические проблемы</p> <p>Плата за образование рассматривалась и определялась в контексте потребностей образования, а не как часть общей</p>	<p>Плата за обучение не рассматривалась в контексте налогообложения и других финансовых поступлений и льгот</p> <p>Плата за обучение воспринимается как очередная источник денежных поступлений</p> <p>Не учитываются интересы отдельных групп населения</p>
<p>Не производился анализ платежей в аспекте потребностей образования</p>	

Вставка 7.4. Плата и взносы за обучение в средней школе.**Пример африканских стран и Чили**

Во многих странах к оплате среднего образования относятся иначе, чем к оплате начального. Среднее образование может не быть обязательным, и в этом случае плата за него рассматривается как регрессивный налог. Более того, бесплатное среднее образование просто может не быть предметом политических обещаний и правовых обязательств. В большинстве стран многие средние учебные заведения являются частными, и им разрешено взимать плату за обучение.

Среди африканских стран, внесших кардинальные изменения в режимы оплаты начального образования (это, в хронологическом порядке, Малави, Уганда, Танзания и Кения), ни одна не отменила плату за среднее образование. На практике, несмотря на введение бесплатного образования, некоторые виды платежей сохранились и прочно утвердились даже в начальной школе (Bentaouet Kattan and Burnett 2004). Что касается среднего образования, здесь точка зрения, что оно не должно быть бесплатным, распространена гораздо шире. Если бы в ответ на повышение спроса и снижение частного финансирования за счет платы за обучение правительство увеличило ассигнования на начальное образование и сделало его бесплатным, то среднее образование стало бы обходиться родителям еще дороже. Возможно, это повысило бы эффективность и справедливость, но одновременно осложнило бы ситуацию.

Малави стала первой страной (по крайней мере, на последней волне интереса к бесплатному образованию), которая (в 1994 г.) сделала начальное образование бесплатным. Но средние школы по-прежнему берут плату за зачисление, оборотный фонд учебников и другие входные ресурсы. Уганда ввела бесплатное начальное образование в 1997 г. Однако некоторые виды выплат в государственных начальных школах остались (городские школы часто берут плату, существуют также взносы в школьные фонды). Для средних школ оплата существует везде. Однако ее размеры контролируются, и, чтобы превзойти определенный уровень, необходимо получить одобрение Министерства образования. В 2001 г. Танзания стала третьей страной, объявившей о введении бесплатного начального образования. Однако среднее образование считается в Танзании товаром, а не основным правом или общественным благом, поэтому взимание платы за него разрешено. Для обеспечения хотя бы небольшого доступа к образованию для бедных существуют стипендии, и при их распределении применяются гендерные и географические критерии. И наконец, в 2002 г. бесплатное начальное образование ввела Кения. Средняя школа по-прежнему в значительной степени существует за счет платы, размер которой определяется классными руководителями и директорами школ.

В то время как в африканских странах плата за среднее образование была просто сохранена, а начальное образование осталось бесплатным, в Чили оплата среднего образования в государственных школах введена практически недавно. В соответствии с применяемой формулой финансирования частные школы могут получать субсидии, если плата за обучение в них не превышает определенных рамок. Первоначально, еще в первой половине 1990-х гг. даже частные школы не могли взимать плату, если они получали государственные субсидии. В середине 1990-х плата за обучение была разрешена в частных школах, получающих субсидии, и в государственных средних школах. Чилийская система заставляет платные школы освобождать часть родителей от оплаты и использовать часть доходов на внутреннее перекрестное субсидирование, обеспечивая трансферт средств от родителей, вносящих плату, покрывали расходы тех, кто от оплаты освобожден.

Вставка 7.4 *(продолжение)*

Кроме того, государственные субсидии платным школам были несколько сокращены с тем, чтобы соотношение двух видов финансирования не превышало 1:1. (Иначе школы ограничились бы усилиями по сбору платы.) Частные школы, превышающие установленный лимит платы за обучение, лишаются государственных субсидий.

Источник. Авторская компиляция, по данным консультантов, официальных лиц и аналитиков из упомянутых стран.

тике, внимание больше обращается на то, хорошо ли выполнено то или иное дело, а не на то, что именно выполнено. В литературе почти нет конкретных рекомендаций о том, как правильно ввести режим оплаты или модифицировать существующий режим, чтобы минимизировать негативные черты и максимально усилить положительные характеристики. Для среднего образования плата за обучение или другая форма разделения затрат вполне допустима, но только после проведения анализа по форме, представленной в табл. 7.7. Во вставке 7.4 обобщается опыт платного среднего образования в ряде стран.

Формульное финансирование

Формульное финансирование часто рекомендуется для разных уровней образования. Ниже приводится обзор существующих точек зрения. Подробнее об этом см.: Ross and Levacic (1998) и Lang (2003). В Приложении 8 приведен опыт стран, использовавших в среднем образовании формульное финансирование.

Большинство систем образования, даже во многих развитых странах, не предусматривает выделения средств непосредственно школам. Чаще школы обеспечиваются входными ресурсами в виде назначения учителей, снабжения книгами и методическими материалами. Например, в большинстве школьных округов США школы получают для расходования по своему усмотрению только 10–20% всех выделяемых средств. Все остальное приходит в виде поставляемых входных ресурсов. Целью формульного финансирования является обеспечение школ деньгами (а не входными ресурсами), чтобы помочь им закупить входные ресурсы, и организовать финансирование в соответствии с известными правилами, а не на временной, традиционной (приростной) или договорной (с учетом бюджета) базе. Формульное финансирование отличается от других бюджетных инноваций, таких, как бюджетирование на нулевой основе или бюджетирование по результатам, тем, что оно основано не на понятии школьного бюджета, а скорее сродни понятию наделения полномочиями на основе, скажем коэффициента охвата. В этом смысле формульное финансирование можно сравнить со строго правовым режимом финансирования. Дальнейшие различия заключаются в том, поступает ли формульное финансирование в виде генеральной субсидии (блок-субсидии), дающей школам значительную свободу выбора, или в виде целевых ассигнований с более или менее строгими ограничениями. Наконец, формульное финансирование может быть использовано как по отношению к школьным округам, так и самими округами по отношению к школам, или одновременно по двум этим направлениям. Оба эти подхода имеют свои достоинства, но более эффективно прямое субсидирование школ. Если округа получают финансирование по инновационной или формульной

схеме, но при этом распределяют средства школам централизованно и традиционно, то преимущества формульного финансирования практически исчезают.

Говоря о достоинствах и недостатках формульного финансирования, важно отметить, что некоторые достоинства вытекают из формулы как таковой, а другие — из того, что школы получают финансирование, а не входные ресурсы. Даже если бы школы не финансировались по формуле, то, что они вообще финансируются (например, из бюджета или на договорной основе), а не просто снабжаются входными ресурсами, позволяет им самим закупать входные ресурсы, благодаря чему экономится время и деньги (там, где нет эффекта масштаба). Есть свои достоинства и у генерального субсидирования. Вариантам нет числа. Формулу можно применять и для обеспечения входными ресурсами, например учебниками и учителями, на базе прозрачных коэффициентов, в противоположность ассигнованиям на временной или приростной основе. Этот же метод можно употреблять для финансирования как такового, в противоположность поставкам входных ресурсов. Более того, формульное финансирование не обязательно должно поступать как блок-субсидия. В рамках формулы можно резервировать фактические средства по отдельным статьям. Возможно также комбинирование — например, предоставление учителей (на формульной или иной базе) с одновременным выделением средств на приобретение других трудовых и не трудовых входных ресурсов. Примером может служить опыт Ирландии и ЮАР, где зарплату учителям платит департамент образования, а другие постоянные расходы покрывает грант, рассчитанный исходя из численности, т. е. по простой формуле на одного учащегося (Murray, Smith, and Birthistle 2003).

Наконец, в принципе возможно комбинировать прямое снабжение входными ресурсами и выделение денег на приобретение тех же входных ресурсов, т. е. школа снабжается таким образом, чтобы входные ресурсы соответствовали стоимости, рассчитанной по формуле. Это можно осуществить, обеспечивая школу входными ресурсами в рамках бюджета через систему снабжения и распределения, отслеживающую в реальном времени стоимость поставок. Подобный подход требует высокой бухгалтерской квалификации и системы отслеживания прохождения бюджетных средств. Если система работает на основе удовлетворения требований, а не на основе формулы, то дело становится весьма запутанным. Во многих странах не предоставляются отчеты даже о натуральных поставках в школы, не говоря уже об их общей стоимости. В лучшем случае их можно восстановить по документам. Попытка же отследить в реальном времени и по отдельным школам объем натуральных поставок, оплаченных из бюджета, чтобы убедиться, что натуральные поставки соответствуют формуле финансирования, — эта задача не по плечу образовательным системам в большинстве стран с низким и даже со средним доходом.

У формульного финансирования есть свои преимущества, но есть и потенциальные недостатки. Вероятно, абстрактные достоинства перевесят абстрактные недостатки в большинстве случаев, поэтому ошибки не будет, если сказать, что формульное финансирование является ценной идеей, и ее следует рассмотреть практически в любой ситуации. Большинство донорских организаций, выступающих за формульное финансирование, останавливаются на этом, не желая видеть практические трудности, которые придется преодолеть, прежде

чем формульное финансирование начнет работать. Во многих случаях есть смысл заплатить цену за преодоление этих трудностей. Но издержки и практические трудности нельзя игнорировать, они требуют к себе серьезного внимания. Далее мы рассмотрим концептуальные преимущества и недостатки формул и обрисуем некоторые практические задачи.

Достоинства формульного финансирования

- Формулы позволяют школам следовать организационной модели, сочетающей автономность с подотчетностью, которая представляется более эффективной, чем традиционная централизованная организация школ или ее противоположность — хаотичный индивидуализм, при котором поддержка не связана с конечными результатами, — особенно применительно к населению с многообразными потребностями (Ouchi, Cooper, and Segal 2003).
- Формулы обеспечивают предсказуемость финансирования и более четкое планирование. Поскольку формулы автоматически адаптируются к некоторым видам изменений, они делают финансирование менее зависимым от финансового планирования и переговоров по бюджету. В результате руководители системы образования и директора школ могут сосредоточиться на образовательном, а не финансовом планировании. (Заметьте, однако, что, сокращая необходимость финансового планирования и переговоров по бюджету, формулы повышают необходимость *текущего* управления финансами, связанного с прямыми поставками входных ресурсов, по которым отсутствуют как бюджетные, так и управленческие требования.)
- Формулы способствуют большей прозрачности и подотчетности, так как суммы, которые будут переведены, заранее известны. Это содействует развитию правовой культуры.
- Если формулой предусмотрены генеральные субсидии, это может способствовать повышению гибкости, что дает возможность руководителям выделять средства на конкретные задачи в зависимости от потребностей, не спрашивая каждый раз разрешения у вышестоящего начальства.
- Если финансирование сопровождается предоставлением свободы поставок входных ресурсов, то руководители и школы будут склонны использовать режим поставок «точно в срок». Такая гибкость немислима, если ресурсы необходимо запрашивать и получать в центральном министерстве.
- В системе, допускающей плату за некоторые виды товаров, школьный и государственный фонды могут быть объединены (если это позволяет система отчетности) для достижения еще большей гибкости. Когда производятся закупки, оба источника финансов могут, например, поддержать друг друга и добиться более высоких скидок.
- Так как благодаря формуле объем финансирования зависит от очевидных «движущих» факторов (охват, относительное число выпускников и т. д.), правительство получает ясные критерии оценки и может поощрять школы, которые им соответствуют. Если средние затраты школы по «движущим» факторам, включенным в формулу, оказываются ниже, чем заложенная в формулу «цена» этих факторов, и если школе разрешается оставлять у себя «прибыль», полученную таким путем, это может послужить стимулом к удовлетворению требований правительства.

Недостатки формульного финансирования

- Автоматизм действия формулы ведет к тому, что в случае небольшого, но заметного снижения охвата произойдет сокращение финансирования (исключая маленькие школы, для которых формула содержит компонент постоянных расходов). Тем самым планирование становится непредсказуемым. Чтобы сгладить эту проблему, можно создать защитный механизм финансирования на базе скользящего среднего показателя, но это требует новых систем и дополнительной квалификации
- Нет ясности в вопросе о том, в какой степени переменные, включенные в формулу, должны сигнализировать о наличии собственной ценности (например, ценности для общества предоставления научных и технологических знаний) и стимулировать школы, предоставляющие такое обучение, сверх среднего объема затрат, а не просто отражать затраты на то, что ценится, и учитывать эти ценностные установки в формуле.
- Зачастую страны на начальной стадии планирования не различают двух главных элемента формульного финансирования. Если применять формульное финансирование на уровне округа, а не отдельной школы, оно будет работать эффективнее, так как рассчитывать средние потребности инфраструктуры для группы школ более рентабельно, чем для отдельно взятой школы. Во всяком случае, на первичном уровне формульное финансирование невозможно, если школы еще нет, т. е. формульное финансирование затрат на строительство на уровне отдельной школы (а не округа и т. д.) неосуществимо.
- На основе формулы трудно финансировать инвестиционные или инфраструктурные потребности, если речь не идет о сравнительно крупной единице. Даже в этом случае формула лучше отреагирует на измеряемые потребности, чем на охват или его прирост. Исключение составляют страны с низким уровнем неравенства.
- Формулы, зависящие только от охвата и не учитывающие постоянных расходов, создают неудобства для малых школ. (Просим не смешивать этот вопрос с неделимостью входных ресурсов, которую мы обсудим ниже.) Так как малые школы могут быть эффективны, следует разработать базовый показатель постоянных затрат для отдельной школы и учесть это в формуле.
- Если школы допускают перерасход и получают дополнительные «вливания», для покрытия дефицита средств, формула перестает действовать, и наказанными оказываются школы, которые распорядились своими ресурсами разумно. Но на свете найдется не много образовательных систем, способных не поддаваться давлению и не выделить дополнительные средства школе, у которой появились финансовые проблемы.
- Многие входные ресурсы, в частности, штатные единицы, с трудом поддаются делению. Добиться соответствия фонда заработной платы уровню финансирования, определенному по формуле, трудно, если школы не имеют возможность нанимать учителей с почасовой оплатой или самостоятельно регулировать их зарплату. Но если позволить школам вносить такие изменения, это может нарушить условия коллективных договоров или трудового законодательства. Исследования показывают, что общие достоинства формульного финансирования способны склонить профсоюзы к его принятию. Это осо-

бенно верно в плане профессиональных интересов учителей, даже если подход предполагает повышение гибкости их трудовой деятельности. Например, благодаря формуле деятельность директоров становится более подотчетной, что должно приветствоваться большинством учителей. Неделимость расходов по заработной плате учителей, особенно в малых школах, служит причиной того, что многие системы относят труд учителей к входным ресурсам, а формульное финансирование применяют для других затрат.

- Формульное финансирование может стать для многих школ в большинстве стран двойной инновацией — и в плане формулы, и в плане финансирования. Школам придется привыкнуть получать субсидии, а не входные ресурсы. Это значит, что они должны будут брать на себя ответственность за снабжение в рамках бюджетных ограничений и одновременно овладеть новыми и довольно сложными умениями. Если школы хотят оставлять прибыль у себя в качестве стимула, им придется также брать на себя убытки.

Проблемы управления

- Нецелевое использование фондов часто бывает трудно выявить. Впрочем, при мелких нарушениях на уровне школы обеспечить подотчетность директора бывает проще, чем подотчетность руководителей более высокого уровня.
- В некоторых системах вероятность коррупции и узурпации интересов на местах (следствием которой являются неоптимальный состав входных ресурсов) выше, чем на центральном уровне. Поэтому, если финансирование не увязано с возможностями местного материально-технического снабжения (что повышает преимущества формульного финансирования), возникает возможность злоупотреблений. С этим злом довольно трудно бороться, если только оно не принимает форму неприкрытого мошенничества, потому что часто выглядит как результат бюрократических проволочек или неправильного принятия решений — например, затраты произведены на ненужные входные ресурсы, т. е. закуплено слишком много спортивного инвентаря. Следует исходить из того, что школы и их руководители сами знают, какие входные ресурсы надо приобретать в первую очередь, или их следует этому научить. В целом система теряет часть контроля над составом входных ресурсов, но вряд ли он будет оптимальным и при централизованном снабжении, так что предложенная альтернатива представляет собой хороший вариант. Отчетность об использованных входных ресурсах остается, ликвидируется только прямой централизованный контроль над входными ресурсами. Центр может сохранить часть контроля, если финансирование является более или менее целевым, но в таком случае уничтожается ряд главных преимуществ формульного финансирования, особенно тогда, когда формула применяется на уровне школы (а, скажем, не на уровне округа), а потребности школ значительно различаются.

Моральные риски

- Если формула применяется упрощенно (скажем, слишком много внимания уделяется повышению процента выпускников или переведенных в следующий класс), то могут получить распространение порочная практика перемаивания лучших учеников из других школ или другие приемы, которые не

приносят пользу обществу, но повышают авторитет тех школ, которые преуспели в отборе учащихся. Тогда плохо разработанная формула может стать входным барьером и привести к повышению неравенства

Вопросы материально-технического снабжения

- Чтобы формульное финансирование проходило успешно, необходимо, чтобы школы были в состоянии сами себя обеспечивать. Здесь могут возникнуть по меньшей мере две проблемы. Во-первых, директора школ начинают жаловаться, что, вместо того чтобы заниматься вопросами образования, они становятся бизнес-менеджерами, к чему у них нет ни подготовки, ни склонности. Эти жалобы, как правило, относятся к хозяйственным проблемам, например к снабжению, к необходимости принимать решения и составлять отчеты. Во-вторых, у местных школ может не оказаться возможности следовать общепринятым принципам снабжения. Но централизованное снабжение тоже часто бывает и неэффективным, и коррумпированным.
- Поставщикам может не понравиться, что школы сами обеспечивают себя всем. Поставщики коммунальных услуг (электричества, газа, телефонной связи и т.д.) предпочитают иметь дело с министерством и договариваться о полном объеме поставок, чем вести переговоры с несколькими центрами принятия решений (школами). Это особенно понятно в тех случаях, когда поставщики знают, что министерство не будет защищать школу, у которой не хватает средств.
- При массовых поставках может исчезнуть эффект масштаба. Однако, если законодательство и подзаконные акты прогрессивны и продуманы, школы могут выступать как участники контракта и объединяться в клубы потребителей. С другой стороны, можно разорвать связь между финансированием и материально-техническим снабжением, но тогда некоторые преимущества генерального субсидирования пропадут.

Несоответствие между формульным финансированием и другими полномочиями

- Формулы могут вступать в конфликт с другими существующими полномочиями. В том случае, если принято решение использовать формулу финансирования, основанную на удельных затратах на одного учащегося, и существуют подзаконные акты, регулирующие обеспечение учителями или количество учеников на одного учителя, эти два критерия могут вступить в конфликт. Если требовать, чтобы фонды соответствовали расходам, установленным исходя из численности учеников на одного учителя, это может привести к финансовому кризису в школе (или в муниципалитете, если формула применяется на этом уровне).

Применение формульного финансирования в среднем образовании

- Средние школы нуждаются в автономии и способны лучше ею распорядиться, чем начальные. Поэтому формульное финансирование им подходит.
- Так как средние школы больше начальных, то проблема дробления штатных единиц там не возникает. Если согласно формуле финансирования в школе преподают 15 учителей, то заплатить дополнительному преподавателю, рабо-

тающему на полставки, будет значительно проще, чем если бы в школе было всего 4 учителя. В тех же условиях, если сократить рабочее время одного учителя, это не нанесет большого ущерба педагогическому процессу.

- Так как средние школы более разнородны по составу, чем начальные, то для них необходима гибкость в проведении закупок. Формула финансирования (если выбран вариант генерального субсидирования) соответствует таким потребностям.

Несмотря сказанное выше, формульное финансирование заслуживает внимания. О том, как справиться с некоторыми проблемами, уже говорилось.

В некоторых случаях самым сложным бывает внедрение формулы финансирования. Можно, например, организовать его с помощью асимметричной децентрализации на основе формульного финансирования. Асимметричная децентрализация подразумевает, что школы и округа наделены разными обязанностями и властными функциями, которые зависят от оценки их возможностей (в идеале, официальной и прозрачной). Обычное заблуждение, мешающее внедрению децентрализации, заключается в том, что предполагается наличие таких возможностей. Но в обстановке централизации местные таланты не проявляют себя, пока децентрализация не возложит на их плечи задачи реального менеджмента на местном уровне. Поэтому невозможно сказать, кого, собственно, готовить к децентрализации. Более того, местные деятели не склонны принимать такую подготовку всерьез, пока им не довелось столкнуться с реальной задачей, для решения которой нужна подготовка. Но опасения по поводу местных возможностей вполне оправданны. Одним из выходов из тупика может быть выборочная децентрализация. Эта мера даст понять людям на местах, где таланты еще не проявили себя или подавлены, что децентрализация реальна, и это станет стимулом для талантливых организаторов проявить себя на деле. Одновременно такой тип децентрализации заставит руководителей высоких уровней изложить свои условия для ее дальнейшего проведения в отчетливой форме, например с помощью списка требований, что станет поводом для саморазвития и накопления возможностей. Школы и округа, не отвечающие этим требованиям, должны пройти соответствующую подготовку. Цели подготовки будут совершенно ясны, так как она предполагает преодоление несоответствия требованиям списка, которое обнаружилось в школах или округах. В Приложении 9 приведены примеры асимметричной децентрализации, осуществленной в Колумбии и ЮАР.

Заключение

В табл. 7.8 показано, как разные варианты финансирования, описанные в этой главе, влияют на распространение среднего образования и улучшение его качества. Распространение среднего образования требует дополнительного финансирования, а для этого нужны довольно простые финансовые механизмы. Для воплощения цели повышения качества и справедливости требуются более сложные механизмы.

Субсидирование распространения среднего образования и повышение его качества — лишь один из аспектов работы в этой среде. Другим важным элемен-

Таблица 7.8. Применение инструментов и вариантов финансирования для обеспечения доступности, справедливости и качества

<i>Усовершенствовать финансирование среднего образования</i>	<i>Обеспечить финансами</i>		<i>Воздействие на доступность и количество</i>	<i>Влияние на качество</i>	<i>Влияние на устойчивость</i>
Добиться повышения государственного финансирования	Увеличить государственное финансирование образования	Самый простой путь к расширению доступа требует повышения расходов, пока не достигнуто значительное увеличение производительности	Повышение качества не всегда зависит от повышения расходов на образование. Примеров того, что повышение расходов приводит к улучшению качества, немного	Увеличение расходов на среднее образование, в особенно направленное на расширение доступа, в условиях, когда начальное образование становится или уже стало всеобщим, может способствовать повышению справедливости, так как до этого получавшие среднее образование обычно принадлежали к обеспеченным слоям общества	То же. Здесь необходима осторожность, так как перемещение средств из области, в которой обеспечивается равенство (например, из начального образования), туда, где равенство не обеспечено (в сфере среднего образования) может привести к снижению расходов на оказание помощи бедным
	Увеличить государственное финансирование среднего образования	То же. Как уже говорилось, необходимо позаботиться, чтобы другие отрасли не оказались обделенными	То же		

Таблица 7.8 (продолжение)

Усовершенствовать финансирование среднего образования		Обеспечить финансами	
Добиться повышения частного финансирования	Использовать государственно-частные партнерства	Корпоративная социальная ответственность и благотворительность	Возможно небольшое увеличение доступности и численности учащихся
	Использовать формальные и неформальные денежные и натуральные взносы от родителей или плату за обучение на текущие расходы	Официальные государственные о-частные партнерства	Возможно значительное воздействие
	Использовать государственные средства на оказание помощи бедным, то это будет способствовать справедливости. Если цель — просто получить деньги, то влияние на установление равных прав будет негативным	Возможно убедительное повышение качества, как это часто бывает во время экспериментальных проектов	Вряд ли окажет заметное воздействие на качество, кроме возможности со стороны на основе технической помощи со внешнего подрядчика; преподавание на подряде в целом маловероятно
	Если целью является использование государственных средств на оказание помощи бедным, то это будет способствовать справедливости. Если цель — просто получить деньги, то влияние на установление равных прав будет негативным	Позитивные результаты возможны, если представители среднего класса будут по-прежнему связаны с оказывать поддержку государственной системе образования	Позитивные результаты возможны, если представители среднего класса будут по-прежнему связаны с оказывать поддержку государственной системе образования
	Использовать формальные и неформальные денежные и натуральные взносы родителей или местного сообщества на финансирование капитальных затрат; если взносы официальные, их можно оформить как государственно-общинное партнерство	Можно ожидать некоторого позитивного результата, если без этого невозможно строительство школ	Никакого влияния или незначительный эффект

Таблица 7.8 (продолжение)

<p style="text-align: center;">Повысить эффективность и справедливость</p> <p>Политика обеспечения входными ресурсами и менеджмент</p>	<p>Усилить контроль и подотчетность, поощрять ответственных и эффективных преподавателей</p>	<p>Если удастся сэкономить финансовые средства, их можно использовать на расширение доступности</p>	<p>Воздействие на доступность и количество</p>	<p>Влияние на качество</p>	<p>Влияние на установление справедливости</p>
	<p>Снизить расходы на входные ресурсы (книги, учителей и строительство школ) путем изучения рынка, а также систем и политики снабжения</p>	<p>Если удастся сэкономить финансовые средства, их можно использовать на расширение доступности</p>	<p>Никакого</p>	<p>Влияние на установление справедливости</p>	<p>Влияние на установление справедливости</p>

Может оказать положительное влияние, поскольку именно бедные больше всего страдают от некачественного обучения

Если удастся сэкономить финансовые средства, на них можно приобрести средства, повышающие качество образования, так как из-за чрезмерных расходов на зарплату их не удавалось купить раньше. При определенных усилиях можно оказать прямое воздействие на качество

Бедные чаще всего страдают от отсутствия таких материалов, поэтому здесь возможно положительное влияние на справедливость распределения

Даст возможность повысить доступность ключевых входных ресурсов, способствующих улучшению качества, таких, как книги и канцтовары

То же

Даст возможность расширить использование ключевых входных ресурсов, способствующих улучшению качества, таких, как книги и канцтовары

Таблица 7.8 (продолжение)

Повысить эффективность и справедливость		Улучшить финансирование среднего образования	
Повысить внутреннюю эффективность благодаря снижению числа второгодников и отчисленных учеников путем внедрения норм и мероприятий, включая меры по повышению качества или без них	Может оказать положительное влияние на расширение доступности, поскольку второгодники занимают места в школе	Может оказать влияние на качество, если удастся снизить разнородность состава учащихся. Автоматическое переведение из класса повлияет на справедливость	Чаще всего именно беднякам приходится без нужды оставаться на второй год. Значит, увеличение зависимости «возраст — класс» сможет повлиять на справедливость
Применять современные технологии, такие, как дистанционное обучение (что может потребовать изменения учебной программы)	Может оказать положительное влияние, но дистанционное обучение подражает, что дети уже ходят в школу	Отмечено значительное влияние на обучение при невысоких затратах, но необходимо накопить данные, к тому же некоторые технологии эффективнее других.	Положительные возможности дистанционного обучения особенно очевидны в районах с бедным населением. Значит, дистанционное обучение способно повлиять на справедливость
Усовершенствованные методы менеджмента и управления финансами	Небольшое или никакого влияния	Формульное финансирование повышает свободу действий школы и улучшает качество, если сочетать это с другими мерами	Формульное финансирование способно стать мощным двигателем справедливости, если помочь бедным учена в формуле. Оно может влиять на распределение средств в пользу бедных. Приведет ли это к улучшению успеваемости, зависит от того, как производится финансирование
Улучшить методы субсидирования, предоставляя больше свободы действий при усилении подотчетности. Обдумать такие методы, как формульное финансирование при финансировании на базе уделных затрат и другие формулы, ориентация на помощь бедным, финансирование по результатам и премирование			

Таблица 7.8 (продолжение)

<i>Улучшить финансирование среднего образования</i>		<i>Повысить эффективность и справедливость</i>	
	Повысить производительность благодаря обучению и формированию потенциала учителей, а также при помощи управления школой на основе анализа добавленной стоимости, анализа эффективности деятельности школы и поддержки	Небольшое или никакого влияния	Воздействие на доступность и количество
Оптимизировать программу		Может оказать значительное воздействие с хорошим управлением, обладающие одинаковыми ресурсами и обслуживающие население одинакового состава, часто показывают результаты на 20–30% лучше, чем плохо управляемые школы	Влияние на качество
		Некоторое влияние, если оптимизированная программа даст снижение себестоимости и таким образом будет способствовать расширению доступа	Влияние на установление справедливости
		Некоторое влияние, если зависящее от того, как была оптимизирована программа и была ли она внедрена	Бедные чаще страдают от плохого управления, чем богатые. Поэтому хорошее руководство улучшит результаты бедных и будет способствовать установлению равноправия
		Некоторое влияние, если нынешняя программа не соответствует потребностям бедных, так как обучающие методы и учебные предметы не подходят людям, живущим в сельской местности	

Источник. Авторская компиляция.

том является управление, включая политическую экономию среднего образования. Глава 8 посвящена этой теме и рассматривает альтернативные формы управления средним образованием.

Примечания

¹ К крупным странам произвольно отнесены те, в которых в 2001 г. охват начальным образованием превышал 3 млн чел. Все страны, отобранные для табл. 7.1., относятся к группе с низким доходом, охват начальным образованием в них превышает 3 млн чел., и в базе данных EdStat по ним имеются полные и надежные данные о начальном и среднем образовании за период 1998–2001 гг.

² В группу из 10 стран, составленную Минга (Mingat 2004), входят Бенин, Камерун, Мадагаскар, Мали, Мавритания, Мозамбик, Нигер, Руанда, Сенегал и Того. Трудно сказать, приближаются ли данные, полученные Минга, к тем расчетам, которые предлагает Байндер для достижения 90%-го охвата. Оценка общих расходов в виде доли ВВП получена путем суммирования столбцов 4 и 10 табл. 8 в работе Минга.

³ Рассчитано по Минга (Mingat 2004) как сумма столбцов 2 и 8 табл. 8.

⁴ Таблица предлагает медианный тренд с большим разбросом. Так, например, если в соответствии с медианным трендом ВКО средним образованием составляет около 75%, то ВКО высшим образованием должен ожидаться на уровне 30%, но значения, спрогнозированные квантильной регрессией в 25-ой и 75-ой квантили, будут составлять 18 и 41%, соответственно. Таким образом, получается, что в половине стран при ВКО средним образованием, равном 75%, ВКО высшим образованием будет находиться в пределах между 18% и 41%.

⁵ Разница между группами с разными темпами экономического роста статистически значима, но лишь на 10%-ном уровне для среднего образования из-за недостаточного числа примеров, поскольку страны представляли свои данные довольно бессистемно. (Для высшего образования разница предполагается значимой на 1%-ном уровне.) Разница между группами стран с разной степенью распространения среднего образования статистически несущественна и нужна только для широких обобщений.

⁶ Мотивация социальной ответственности может возникнуть, например, если под давлением общественности многонациональная корпорация подчиняется требованиям ТВЛ (Triple Bottom Line Accountability) [т. е. признает «тройную» (экономическую, экологическую и социальную) подотчетность перед обществом. — *Примеч. ред.*].

8

Руководство средним образованием: управление расширением охвата и повышением качества

Едва ли кто-нибудь будет сомневаться в том, что законодатель должен относиться с исключительным вниманием к воспитанию молодежи, так как в тех государствах, где этого нет, и самый государственный строй терпит ущерб. Ведь воспитание должно соответствовать каждому государственно-му строю; свойственный каждому государственному строю характер обыкновенно служит и сохранению строя и с самого начала — его установлению, как, например, демократический характер — демократии, олигархический — олигархии; и всегда лучший характер обеспечивает лучший вид строя.

Аристотель, *Политика*, Книга 8

Чтобы решить двудединую задачу среднего образования — расширить его охват (в особенности по отношению к группам, исключенным по причинам бедности, этнической или гендерной принадлежности либо инвалидности) и повысить качество и соответствие требованиям времени, необходимо избрать наиболее действенные методы руководства системой среднего образования. Это непростое задание для разработчиков политики в области образования, так как консенсуса по поводу этих методов не существует. Обзор литературы по проблемам образования и руководства (Lindblad and Popkevitz 2001) выявил отсутствие общепринятого определения понятия «руководство образованием». Специалисты исходят из того, что такого рода руководство составляет функцию правительственных органов, т. е. министерства образования и других учреждений, ведающих вопросами образования. В их компетенцию входит рациональное планирование и оценка результатов деятельности, а также осуществление властных полномочий.

Для целей настоящего доклада руководство определяется как набор процессов, механизмов, устанавливающих цели и управляющих их реализацией, а также институты (правила, распоряжения и предписания), при помощи которых в обществе осуществляется социальная деятельность по предоставлению среднего образования (Kettl 2002). Главными сторонами руководства образованием являются: нормативные акты, касающиеся учебных программ, стандартов, принципов приема и сертификации; процедуры оценки результатов обучения и мониторинга состояния системы; механизмы управления деятельностью школ и предоставлением образовательных услуг, а также инструменты распределения ресурсов и финансов. За последние десятилетия произошли большие изменения в использовании законодательства для руко-

водства образованием: изменился процесс контроля над ресурсами и их использованием, произошел сдвиг в сторону передачи части полномочий местным органам и децентрализации управления школами. Для проведения в жизнь подобных изменений на уровне центральных властей и местных органов были внедрены новые методы менеджмента.

Хотя единой модели эффективного руководства средним образованием не существует, анализ международного опыта выявил четыре базовых элемента, присущих странам с развитой традицией государственного обязательного среднего образования, которые добились успеха в обеспечении молодежи качественным средним образованием:

- прозрачные и общеизвестные правила регулирования;
- четкое определение ответственности сторон, начиная от обязанностей отдельных граждан до полномочий органов управления разных уровней;
- сильное государственное управление;
- точное определение и измерение результатов.

Тип руководства, достигаемый в результате комбинации этих четырех элементов, во многом зависит от социокультурных и экономических характеристик общества.

В этой главе руководство средним образованием рассмотрено под двумя углами зрения. Во-первых, проанализированы макросистемы, относящиеся к институтам и механизмам управления системой. Особое внимание уделено пересмотру отношений между центром и местными органами для достижения соответствия двойному вызову расширения доступности среднего образования и повышению его качества, а также условиям приема и отбора, которые способны облегчить или затруднить получение образования. Во-вторых, рассмотрен микроуровень отдельных средних школ и главные организационные характеристики успешных средних школ.

Управление средним образованием

У среднего образования есть ряд особенностей, определяющих институциональные элементы управления системой, в отличие от начального образования. Это, во-первых, связь среднего образования с рынком труда и учебными заведениями более высокого уровня, позволяющая выпускникам средних школ находить работу или поступать в высшие учебные заведения, расположенные на большом расстоянии от средних школ. Таким образом, для среднего образования характерен эффект «перелива» за пределы местных общин, в результате которого повышается роль центрального правительства в финансировании, определении стандартов и учебных программ. Во-вторых, программа средней школы построена вокруг отдельных дисциплин, требующих разнообразия методических подходов и наличия учителей-предметников. Такая программа сильно влияет на принятие решений об оптимальном размере школ и их зон обслуживания, которые часто включают в себя несколько административных районов. Это, в свою очередь, влияет на состав и определение зон обслуживания школ и административных границ, что ведет к ослаблению связи между ро-

дителями и школой, а во многих случаях — между школой и местным бизнес-сообществом.

В периоды, когда охват образованием расширялся, осуществление центром функций разработчика политики и администратора было основной управленческой парадигмой (Lundgren 2002). Реформа, контролируемая их центра, Централизованная политика — основной инструмент определения и содействия цели расширения доступа. Когда центр внимания переместился с количественного охвата на проблемы справедливости, качества и соответствия требованиям, все больше внимания стали уделять эффективности, производительности и организации отдельных школ. Традиционная роль государственных учреждений в среднем образовании была поставлена под вопрос. Дебаты, посвященные реформе образования, сосредоточились на отношениях между центром, рынком и гражданским обществом. Теперь в большинстве стран на повестке дня стоит вопрос, какие проблемы и решения должны приниматься на уровне школы, а какие на местном или общегосударственном. В 1998 году 85 государств предприняли те или иные шаги в сторону децентрализации. Например, есть сведения, что из 40 государств Азии 38 стран (Adams 1998), а из 35 государств Латинской Америки и Карибского бассейна 20 стран (Winkler and Greshberg 2000) уже планируют или проводят в жизнь в той или иной форме децентрализацию образования.

Конечно, единого ответа на вопрос о роли государства в обеспечении средним образованием нет; способность центрального и местных правительств решать проблемы доступности, качества, справедливости и эффективности в основном зависит от их институционального и управленческого потенциалов. Однако в глобальном масштабе роль государства в образовании меняется: прежняя модель руководства, основанная на правилах, поддерживаемых централизованной нормативной структурой, уступает место новым формам регулирования на основе общепризнанных целей и результатов деятельности, отслеживание которых осуществляется национальной системой мониторинга. Это означает, что большой бюрократический аппарат, обеспечивающий обслуживание школ, сменяется мелкими административными органами, которые отвечают за развитие потенциала школ и управление на различных уровнях. Деятельность этих органов дополнена услугами многообразной сети поставщиков.

Необходимо отметить, что в процессе децентрализации государство не «ушло со сцены». Его роль важнейшего финансиста и регулятора образовательного процесса позволяет ему оставаться в «водительском кресле» (см. табл. 8.1.) «Надо сказать, сущность его функций изменилась: говоря обобщенно: вместо выполнения основной работы по координации образования оно теперь занято определением того, где и кем должна выполняться эта работа. Такая передача полномочий и отстраненность свидетельствуют скорее о силе, чем о слабости» (Dale 1997: 274).

Превращение центрального правительства из главного поставщика услуг среднего образования в непрямого менеджера других субъектов, действующего при помощи сложной системы регламентов и стимулов, привело к диверсификации состава тех, кто обеспечивает поставку образовательных услуг. Это привело к возникновению «нечетких границ» (Kettl 2002), к которым центральные и местные органы управления, а также частный сектор должны приспособиться, чтобы обеспечить всем возможность получения качественного образования.

Таблица 8.1. Изменение роли центрального правительства в образовании

<i>Прежняя роль</i>	<i>Новая роль</i>
Определять развитие образования.	Создать национальную концепцию.
Разрабатывать планы и управлять их выполнением.	Контролировать цели; определять стандарты и проводить национальный экзамен.
Вникать во все детали.	Проводить оценку результатов работы учащихся и функционирования системы; поддерживать НИОКР в области образования.
Предоставлять все услуги	Координировать равномерное распределение услуг; обеспечивать услуги высокого качества; создавать пилотные программы и обеспечивать ресурсы для оказания помощи целевым группам населения в целях достижения согласованных результатов в сфере образования; налаживать партнерские отношения между центральными и местными органами управления и поставщиками услуг
Распределять государственные услуги	Мобилизовать и координировать деятельность заинтересованных групп
Служить главным или единственным источником финансирования развития образования	Быть важным источником финансирования, одновременно играя роль катализатора партнерских отношений между местными властями и частным сектором

Источник. Adams (2001).

Общеизвестно, что передача части функций местным органам власти способствовала общему движению к децентрализации. Однако при рассмотрении опыта разных стран выясняется, что тенденции к децентрализации затрагивают не все аспекты среднего образования. Например, в Великобритании и США роль центрального правительства в некоторых очень важных разделах образовательной политики стала активнее. В США установление стандартов можно считать способом управления из центра, так как стандарты определяют, к каким общенациональным результатам нужно стремиться. В Великобритании правительство играет самую непосредственную роль в управлении образованием, устанавливая нормы для учебных программ (путем разработки единой учебной программы, чего раньше никогда не было) и укрепляя систему школьных инспекций и контроль на местах.

В Финляндии и Республике Корея проведены важные, но совершенно различные меры по децентрализации систем образования. Например, в Финлян-

дии решения по поводу найма или увольнения учителя принимаются директором школы. В Корее многие функции переданы с центрального на низшие уровни, но окончательное решение кадровых вопросов центральные власти оставили за собой, так как наем и увольнение учителей, которые в большинстве случаев принадлежат к местным общинам и связаны с ними, в культурном отношении представляет собой деликатный вопрос.

Лундгрэн (Lundgren 2002) разработал схему, помогающую понять, что происходит при переходе от нормативной модели управления образованием к целевой

Рисунок 8.1. Управление образованием



модели (см. рис. 8.1). На оси «*центр — местные органы*» показано креативное напряжение, влияющее на процесс распределения ролей и ответственности между сторонами, такими, как правительство (на одном конце оси) и местные органы власти и община (на другом) на другом. Так как образование является средством воспроизводства культуры и ее передачи из поколения в поколение, то государство всегда будет играть в этой области важную роль. Необходимо только определить степень децентрализации в каждый конкретный момент.

Ось «*регулирование — цели*» показывает напряжение, возникающее при определении точки контроля образовательными процессами («там, где власть») и механизмов управления системой. Политический истеблишмент может определять содержание и методы обучения, использовать для контроля нормативные механизмы (регулирование) или относить контроль к профессиональной сфере и осуществлять его при помощи инструментов (целей), ориентированных на результат.

Эти оси находятся в постоянном взаимодействии. По мере того как система образования смещается по оси «центр — местные органы» в сторону повышения роли местных субъектов, все большее значение приобретает профессиональный аспект, так как возрастает потребность в квалифицированных и ответственных руководителях и учителях, способных контролировать образовательные процессы. На центральное место выдвигаются профессионализм и ответственность за результаты. Следствием движения по оси «центр — местные органы» становится сдвиг в сторону управления по целям. Для этого необходима оперативная и на-

дежная информация, что, в свою очередь, требует от местных руководителей сферы образования, директоров и учителей новых форм управления и новой квалификации. Повышенное внимание к руководству школами, школьному лидерству и профессиональным качествам учителей можно считать побочным продуктом перехода к управлению по целям и результатам.

Подобные тенденции привели к заметным изменениям в планировании и управлении образованием. С одной стороны, наблюдается движение в сторону централизованного планирования и внесения изменений в программы обучения и системы оценок, что можно интерпретировать как усиление контроля со стороны центрального бюрократического аппарата. С другой — существуют подвижки в сторону децентрализации бюджета и практического воплощения упомянутых изменений на местном уровне, вплоть до отдельных школ. Одновременное сосуществование централизованного контроля и децентрализации в виде передачи полномочий специалистам порождает потребность в чиновниках и специалистах образовательной системы, способных живо откликаться на запросы местных органов и школ, а также в сильных, хорошо подготовленных профессиональных школьных работниках и управленцах.

Вставка 8.1. Децентрализация в Индии (штат Керала)

Штат Керала, расположенный на юго-западе Индии, относится к самым образованным штатам страны, где грамотными является 91% населения и практически достигнуто всеобщее основное образование. Во время выполнения пятилетнего плана 1997–2002 гг. 11 тыс. государственных школ Кералы были переданы из центрального подчинения в ведение органов местного самоуправления — *панчаяти радж*. Начальные школы были переданы сельским *панчаятам* (выборным советам). Эта передача полномочий сопровождалась пересмотром школьных программ и введением комплексной общеобразовательной программы, которая должна была общим руководством к действию.

Проведенный спустя шесть лет анализ показал, что, несмотря на благие намерения и sporadическую помощь, осуществлено только несколько местных инициатив и что в своей повседневной деятельности школьная система по-прежнему руководствуется указаниями государства. Основными причинами слабого участия сельских властей в управлении школами были полное непонимание ими своих новых задач и отсутствие необходимых знаний и умений для их решения, а также сопротивление учителей тому, что они считали политическим посягательством на свою профессиональную сферу. На сельские *панчаяты* была возложена ответственность за мониторинг и оценку уровня преподавания и обучения, но они не обладали необходимыми для этого профессиональными ресурсами и легитимностью. Те немногие районы, где преобразования прошли относительно успешно, возглавлялись людьми, имевшими опыт работы и авторитет в области образования. Одновременно руководители верхнего эшелона были обеспокоены перспективой возникновения неравенства, которое может проявиться в результате проведения полной децентрализации, и стали чрезвычайно осторожны в дальнейших действиях.

Источник. Bray and Mukundan (2003).

Какое место займет страна в пространстве между этих двух осей, зависит от ее политической истории и культуры, степени развития образовательной системы и способности разрабатывать и осуществлять реформы (см. вставку 8.1). Организация образовательной системы будет представлять собой некий баланс между руководством на центральном и местном уровнях и между политической и профессиональной властью и подотчетностью (Lundgren 2002).

Отношения «центр — местные органы»

Для описания типов отношений между центром и периферией и между политиками и специалистами в сфере образования применяется ряд подходов (Colclough 1993; Cummings and Riddell 1994; Green, Wolf and Leneu 1999; James 1994; McGinn and Welsh 1999; Prawda 1992; Weiler 1990; Winkler 1989). Здесь нас интересует, каким образом то, где принимаются решения, влияет, с одной стороны, на финансирование и управление школами, а с другой — на определение программы обучения и педагогические приемы, используемые в классах. Мы применили типологию, предложенную Грином, Вулфом и Лени (Green, Wolf, and Leneu 1999) в их аналитическом исследовании опыта руководства образованием в странах ОЭСР. Авторы выделили четыре основные модели: централизованная система с передачей части полномочий на места, региональная система управления, местная контролирующая система и автономия через квазирынок.

Централизованная система с элементами делегирования полномочий. Франция представляет собой яркий пример того, как в соответствии с этой моделью изменилось управление образованием. (Для того чтобы узнать основные характеристики этой модели, см. вставку 8.2.) Начиная с 1980-х годов Франция постоянно проводила эксперименты с разными формами децентрализации и передачи полномочий на места. Часть полномочий, например, разработка местной учебной программы, была делегирована региональным управлениям министерства образования; надзор за деятельностью школ был распределен между местными, региональными и центральными органами; а правовой титул на владение школьными зданиями передан местным выборным органам власти. Школы также получили некоторую автономию в том, что касается программы обучения; кроме того, развивалась специализация школ. Благодаря снижению ограничений на распределение мест в государственных средних школах между ними возникла конкуренция; в результате родители получили возможность подавать заявления о приеме своих детей в школы не только по месту жительства.

Опыт Китая показывает, сколь важной предпосылкой успешной передачи управленческих функций из центра на места является развитие потенциала. В этой стране децентрализация образования началась в 1985 г. с целью мобилизации местных резервов и стимулирования инициативы на местах по обеспечению девятилетнего обязательного всеобщего образования. Благодаря децентрализации появился выбор учебных программ и большое разнообразие учебников, однако передачу начальных и средних школ в ведение городских властей пришлось приостановить, так как у городских властей не хватало ни возможностей, ни штата управленцев. Непонимание задач образования привело к нерациональному распределению фондов и ошибкам в подборе директоров школ. В результате правительство решило возложить ответственность за образование на власти одним

Вставка 8.2. Характерные особенности централизованной системы образования с элементами делегирования полномочий

- Централизованный контроль над разными аспектами среднего образования (структурой, учебными программами, формами экзаменов и оценки успеваемости, управлением, распределением ресурсов, наймом и повышением квалификации учителей).
- Политическим стимулом является существование традиционного государства всеобщего благоденствия с особым упором на решение социальных проблем.
- Руководство образованием осуществляет бюрократический аппарат с четкой иерархической структурой.
- Министерство образования строго контролирует учебную программу при помощи детальных указаний по поводу ее содержания, последовательности изложения учебных материалов и проведения экзаменов, а также путем одобрения учебников и методических пособий для преподавателей.
- Министерство образования при посредстве центральных или региональных управлений берет на себя полную ответственность за финансирование, поддержку, инспектирование и оборудование школ.
- У школ практически нет права решать вопросы, относящиеся к учебной программе, бюджету и персоналу.
- Главной движущей силой такой системы являются идеалы равенства (равные права на получение образования).
- Считается, что сильное влияние государства способно преодолеть неравенство в доступе и качестве образования.
- Эта модель эволюционирует к состоянию, где местные уровни (региональные звенья) получают ограниченные права выбирать учебники и распоряжаться небольшими суммами по своему усмотрению. При этом сохраняется сильный контроль центра во всех других аспектах образования.

уровнем выше, т. е. на округа, где уже работали учреждения, занимавшиеся вопросами образования. Децентрализация дает побочный эффект усиления неравенства между бедными и богатыми округами, так как бедным трудно найти дополнительные ресурсы и нанять хороших учителей — учителя в таких округах даже не имеют даже гарантированной зарплаты.

В Мексике центральное правительство играет главную роль в финансировании образования путем перечисления необходимых средств в бюджеты штатов, однако решающий голос в принятии решений и найме учителей принадлежит региональному уровню (администрации штата). Исключение сделано для отдаленных районов, населенных коренными народами, с тем, чтобы обеспечить их детям доступ к образованию. Система сельских школ в таких районах управляется из центра Национальным советом по развитию образования (КОНАФЕ).

Процессы делегирования полномочий и децентрализации, протекающие одновременно, способны помешать друг другу. В то время как делегирование полномочий происходит в пользу местных выборных и подотчетных органам, децентрализация функций от центрального министерства к местным управлениям дает совершенно противоположный эффект: центр фактически расширяет свою власть и налагает ограничения на действия местных властей, в сфере самоуправления и саморегулирования (Green, Wolf and Loney 1999).

Вставка 8.3. Характеристики системы делегирования полномочий в регионы

- Власть и ответственность возложены на промежуточный политический уровень — ниже центрального правительства, но выше местных муниципальных или районных властей. Хотя федеральное правительство сохраняет за собой только отдельные рычаги управления, но его контрольные функции, которые осуществляются из центра или региона, настолько сильны, что модель может стать весьма централизованной. Ярким примером этого служит Германия.
- Регионы несут ответственность за все законы и постановления, регулирующие деятельность школьной системы.
- Федеральное правительство может принимать участие в образовательной деятельности штата через выделение грантов и финансирование научных исследований и проектов на уровне выше национального.
- Федеральное правительство издает постановления, касающиеся зарплат, пособий и пенсий учителей.
- Внутри регионов или штатов структура образовательной системы может характеризоваться строгой иерархией.
- Региональное министерство образования несет ответственность за содержание учебных программ, оценку успеваемости, одобряет учебники, нанимает учителей, платит им зарплату и т. д.
- Руководители школ отвечают за управление, организацию и финансовое обеспечение школ. Школы наделены некоторой автономией в том, что касается учебных программ и оценки успеваемости, однако им приходится руководствоваться жесткими рамками предписаний из центра.
- Родители могут выбирать школу для своих детей, но строгие требования при поступлении, навязываемые системой, ограничивают их выбор.

Делегирование полномочий в регионы. Некоторые характеристики, перечисленные во вставке 8.3., присущи системе образования США. Федеральное правительство оказывает влияние на правительства штатов и местные власти не напрямую, а при помощи стимулов в виде грантов и через поддержку научных и академических исследований. Местные школьные округа и школы в значительной мере определяют учебные программы, методику преподавания, распределение средств, что превращает США в классический пример местного контроля.

В Бразилии решающий голос в решении проблем образования принадлежит правительствам штатов. Конституция 1988 г. гарантировала штатам и муниципальным властям автономию в исполнении обязательств по отношению к образованию. Администрации штатов принадлежит главная роль в реализации среднего образования, а муниципалитеты несут ответственность за начальное образование и дошкольное воспитание. Федеральное правительство обеспечивает финансирование и техническую поддержку администрации штатов и муниципалитетов, чтобы гарантировать гражданам равные возможности получения образования и минимальные стандарты качества (см. вставку 8.4.).

Система местного контроля. Особенности этой модели представлены во вставке 8.5.

В течение 1990-х гг. вплоть до начала XXI в. Великобритания внедрила ряд изменений в местной системе контроля над образованием (см. вставку 8.5., модель 1),

Вставка 8.4. Отчет о работе школы (штат Парана, Бразилия)

В 2002 году Секретариат по вопросам образования штата Парана во второй раз распространил бланк типового отчета о работе школ (ТОРШ) в целях информирования общественности об успехах в деятельности учебных заведений. Отчет был задуман Секретариатом как средство сближения населения со школами. Идея заключалась в том, чтобы родители и школы, получив информацию, начали бы вместе работать над повышением успеваемости. Ведь если родители будут знать, что происходит в школе, где учатся их дети, или по соседству, то станут оказывать давление на школу и местные власти с целью улучшения условий обучения.

ТОРШ содержит три вида информации: а) оценки учащихся в сочетании с данными об их семейном происхождении (так наз. «школьный эффект»); б) данные о движении учащихся (переход из класса в класс, оставление на storой год, отсев) и характеристики школы (квалификация учителей, размер класса) в сравнении с данными о других школах того же муниципального округа; в) информацию, полученную от родителей, учеников и школьной администрации. Последний раздел содержит мнения родителей о квалификации учителей, степени участия родителей в жизни школы, обеспечении безопасности школы, а также сведения о родителях. Учащиеся рассказывают об участии родителей в деятельности школы, об экономическом положении своих семей, высказывают мнения о преподавании, взаимоотношениях в школе и трудностях, с которыми сталкиваются. Деятельность директоров школ рассмотрена с точки зрения способности объединить родителей и школьные советы для совместного участия в образовательном процессе, а также для проведения вместе с учителями аналитической работы с целью выработки путей повышения успеваемости.

Источник. Авторская компиляция; см.: <http://www.pr.gov.br/cie>.

что позволило расширить выбор для потребителя, избавиться от государственных субсидий и ограничить регулирование. Внедрение модели 2 (см. там же) обосновывалось тем, что традиционные организации, созданные для осуществления политического руководства государственными институтами в индустриальном обществе, непригодны в условиях постиндустриального общества, основанного на знаниях. Сильный центр, поддерживаемый местными институтами, становится препятствием на пути обновления, организационных изменений и быстрого реагирования на новые задачи. Если объем и структура знаний быстро меняются, становится все труднее и непроизводительнее вносить изменения из центра в содержание обучения. Однако децентрализация управления содержанием обучения требует равномерного распределения квалификационного потенциала на всех уровнях администрации (см. вставку 8.6). Для развивающихся стран это стало одной из главных проблем, так как профессиональные знания там сосредоточены в центральных городах (см. вставку 8.7).

В соответствии с моделью 2 центру отведена довольно скромная задача «управления по целям» (Aho and Pitkдnen 2004; Lundgren and Román 2003). Чтобы система работала, центр должен обеспечить структуру, основанную на четко сформулированных целях и руководящих принципах. Местные власти и специалисты в области образования пользуются широкой автономией и выполняют масштабные управленческие и организационные функции, в то время как

Вставка 8.5. Характеристики системы местного контроля

- Регулирование из центра не обременительно и сводится к созданию действенной структуры школьной системы с ограниченным контролем из центра.
- Местная выборная власть обладает значительными контрольными функциями в пределах своей юрисдикции.
- Школы пользуются автономией в различной степени, в зависимости от социально-культурной ситуации в стране.

Существует две модели системы местного контроля.

1. На основе исторических традиций образования, как в Великобритании:
 - Местные руководители системы образования непосредственно заняты вопросами организации и управления системой
 - Школы пользуются значительной степенью независимости, основанной на профессиональном доверии и высокой профессиональной автономии учителей, особенно в вопросах методов обучения и оценки результатов.
2. «Скандинавская модель» системы местного контроля.
 - Местная община играет активную роль в управлении и обеспечении образованием.
 - Профессиональная автономия выражена значительно слабее.

Вставка 8.6. Швеция: делегирование ответственности и полномочий из центра на места

В начале 1990-х гг. правительство Швеции приступило к реформам по децентрализации образования. Был издан закон «Об ответственности за школы», возлагавший на муниципальные власти ответственность за школы и предоставлявший им широкую автономию в трактовке общенациональных целей и программ обучения для их увязки с местными задачами. Местные власти получали право создавать школы, оригинальные по структуре и поставщикам услуг, при условии, что эти школы и их ученики будут соответствовать общим требованиям и действующим регламентам. Целью реформы было преодоление разрыва между решениями, принимаемыми в центре, и школьной практикой. Подобная децентрализация предоставила учащимся широкий выбор школ, программ и курсов обучения. Однако небольшие муниципальные округа могли предложить лишь ограниченный набор программ, особенно по сравнению с крупными и богатыми административными районами. Поэтому дети из больших городов получили больше возможностей, чем те, кто живет в мелких населенных пунктах.

Источник: Lundgren and Rombн (2003).

школьные учителя также обладают независимостью и могут организовать процесс обучения по своему усмотрению. Проведенные исследования эффективности деятельности школ подтверждают, что для воплощения такой модели важны квалифицированные руководители и развитая школьная культура.

Серьезная опасность регулирования по целям состоит в том, что измерение целей в форме конечных результатов может фактически стать инструментом регулирования системы, в результате чего управление по целям превратится в «управление по оценке». Тогда контроль образовательных процессов из центра опять станет доминирующим, ограничивая гибкость и серьезно урезая масштабы местной профессиональной инициативы.

Вставка 8.7. Прекрасно организованная, но не слишком эффективная система. Пример Бангладеш

Система среднего образования в Бангладеш имеет два аспекта. С одной стороны, страна добилась замечательных успехов — за два десятилетия охват средним образованием более чем удвоился, а доля девочек в нем увеличилась с 33% до 50%. Подобное достижение стало результатом политики правительства, предоставлявшего питание и стипендии детям из малообеспеченных семей и девочкам из бедных и сельских семей. Кроме того, было налажено сотрудничество государственного и частного сектора, и 95% частных школ получали финансовую поддержку от государства (90% зарплат учителей во всех школах выплачивало государство). Помимо этого организационная структура средних школ такова, что дает возможность учитывать местные потребности при принятии решений. Главным административным органом средней школы является комитет по управлению школой (КУШ), который уполномочен назначать, отстранять, увольнять учителей, устанавливать им зарплаты, а также следит за деятельностью школы и посещаемостью учеников и преподавателей. Образовательные гранты (стипендии для девочек из бедных районов, бесплатное питание для детей из бедных семей) и строгие предписания дают возможность учащимся поступать в школу по своему выбору.

Однако эта система страдает от значительного снижения качества образования. В ней отсутствуют некоторые важные элементы эффективного управления. Во-первых, нет подотчетности. Правительство предоставляет частным школам значительные субсидии, но при этом не обеспечило механизм, который ставил бы эти субсидии в зависимость от результатов деятельности школы. Во-вторых, децентрализация системы не привела к реальному делегированию полномочий и повышению потенциала местных властей. От министерства образования остался только остов, оно почти не имеет представителей на зональном и районном уровне, способных осуществлять мониторинг, оценку и инспекцию частных школ, не находящихся под прямым государственным управлением. В-третьих, несмотря на институциональный механизм привлечения общественности с помощью КУШ, в их работе недостает процедур контроля качества. Отсутствие нормативных рамок и ограниченный потенциал КУШ привели к тому, что на работу принимают неквалифицированных учителей, а успеваемость падает.

Источник. World Bank 2004с.

Обеспечение институциональной автономии посредством квазирынка. Чтобы повысить разнообразие предлагаемых программ обучения, многие правительства стран ОЭСР внедрили схемы, предоставляющие родителям и детям возможность выбирать среднее образование (см. вставку 8.8.).

Крайней формой такого выбора являются «чистые» школьные ваучеры: правительство ничего не делает для предоставления школы, а просто выдает деньги семьям учеников, предоставляя им решать, где обучать детей. Сфера внедрения данной модели ограничена, в основном это штаты и округа США.

Более распространенную форму выбора представляют собой «регулируемые» ваучерные программы. Школам одновременно выплачиваются определенные суммы исходя из коэффициента охвата (грант из расчета на одного учащегося). Отличие от «чистых» ваучеров состоит в том, что здесь «сначала ученик, потом деньги» и правительство напрямую осуществляет выплаты школам.

Вставка 8.8. Характеристики институциональной автономии на основе квазирынков

Концепция институциональной автономии на основе квазирынков включает ряд схем, позволяющих родителям и учащимся выбирать вариант среднего образования. В большинстве этих схем:

- Центральные власти сохраняют контроль над финансированием и оплатой труда учителей, создавая квазирынок государственного образования. Главная мысль состоит в том, что выход на рынок заставит школы повысить качество обучения.
- Выбор школ может происходить в различной форме — от предоставления возможности выбирать из небольшой группы государственных школ до выдачи ваучера на руки родителям для оплаты за обучение в частной школе по их выбору.

При проектировании возможностей выбора главные политические решения состоят в том, кто имеет право обучать; кто решает, в какую школу будет ходить ребенок; и как производится оплата за услуги школ.

(Примеры — Голландия и Чили.) Иногда правительство да вмешивается в процесс выхода новых школ на рынок: либо ограничивая их создание, либо прибегая к лицензированию. В других случаях, например, в Чили, правительство способствует созданию новых субсидируемых частных школ.

В некоторых схемах школы могут быть «освобождены» от контроля местных властей, предварительно заручившись поддержкой большинства родителей (как в Англии и Уэльсе); при этом они продолжают напрямую получать финансирование от центрального правительства. До сих пор сравнительно немного школ вышло из-под контроля местных властей. Аналогичная схема внедрена в США в виде «чартерных школ»; родителям разрешается выбирать централизованно финансируемые школы, которые управляются независимыми, некоммерческими группами, состоящими из учителей и родителей.

В 2000 г. правительство Колумбии приступило к реализации экспериментальный проект, по которому частные школы, организации или группы могут взять на себя управление одной или несколькими государственными школами (Rodriguez and Novde 2002). В этой программе, предназначенной для районов с низким доходом, предусмотрены две модели: а) двусторонние отношения, когда частная школа берет на себя управление государственной школой; б) многосторонние отношения, когда организация или группа частных лиц берет на себя управление несколькими школами. В обоих случаях управляющая организация или школа заключает контракт с районным секретариатом образования на оказание образовательных услуг детям из бедных семей за вознаграждение из расчета на каждого учащегося. В контракте оговорен ряд стандартных условий, таких, как количество учебных часов, качество питания школьников и занятия в одну смену. Руководство школой осуществляется автономно и оценивается по результатам. Если школа не справилась с выполнением поставленных задач, что проверяется при помощи стандартных тестов, а отсев за два года превысил установленные нормы, то контракт может быть расторгнут. Контракт заключается на 15 лет с тем, чтобы обеспечить непрерывность руководства и долгосрочность усилий и инвестиций. Секретариат образования следит, чтобы частная компания инспектировала школу, чтобы соблюдались педагогические

нормы и стандарты, а также достигались цели обучения. Первые оценки этой программы свидетельствуют о некоторых успехах в расширении доступа, но качество обучения остается неровным.

В Великобритании партнерство между частными коммерческими организациями и государственным сектором по оказанию образовательных услуг не оправдало возложенных на него надежд. Подписанный в 2001 г. пятилетний контракт между одной из крупнейших в мире консультационных фирм WS Atkins и администрацией лондонского пригорода Саутворк на сумму в 100 млн фунтов стерлингов был аннулирован через два года. Фирма пришла к выводу, что условия контракта для нее невыгодны и решила выйти из него до истечения пятилетнего срока. Местные власти не предусмотрели стратегии выхода из контракта, и перед ними встала проблема поиска другого подрядчика (*Economist*, May 1, 2003). То обстоятельство, что обе организации не понимали, как работает их партнер, стало одной из главных причин неудачи. Местные власти обвиняли WS Atkins в том, что фирма заботится только о собственных интересах, а не о целях образования, что было оговорено в контракте с самого начала.

Во многих англоговорящих странах, например в Австралии, Канаде, Новой Зеландии и Великобритании, делегирование полномочий институтам сопровождалось усилением контроля из центра в таких сферах, как учебные программы, оценка успеваемости и аккредитация. Более того, центральные органы стали более интенсивно проводить мониторинг результатов деятельности, причем не только школ и учителей, но и всей системы образования в целом. Таким образом родители, разработчики политики и общественность стали получать дополнительную информацию, помогающую семьям понять, куда посылать детей учиться, а разработчикам политики — решить, какой школе оказать поддержку, а какую закрыть.

Исследования достоинств и недостатков свободного выбора школы не позволяют придти к определенному выводу (Lamdin and Mintrom 1997; McEvan 2000a). В ряде работ отмечается, что при соблюдении ряда условий свобода выбора может способствовать улучшению результатов обучения, особенно у представителей национальных меньшинств и обездоленных групп, если программы свободного выбора хорошо ориентированы на целевой контингент. Сравнение результатов обучения школьников США, посещавших учебные заведения по своему выбору, и тех, кто учился в обычных государственных школах, показывает, что радикального различия между ними нет (Teske and Schneider 2001). На примере Новой Зеландии Фиске и Лэдд (Fiske and Ladd 2000) обнаружили, что свобода выбора способна привести к снижению качества образования у детей из семей с низкими доходами, потому что школы, которые они посещали, отличались невысоким уровнем преподавания.

Влияние норм и правил на прием в учебные заведения и выбор родителей

В главе 1 мы рассматривали способность различных институциональных установлений в сфере среднего образования формировать отраслевые структуры с различным уровнем внутренней дифференциации — от общеобразовательных средних школ до селективных учебных заведений, где выбор направления образовательного развития учащегося производится на очень ранней стадии.

В этом разделе мы рассмотрим, как ключевые правила приема влияют на решение родителей и возможности детей получить доступ к среднему образованию.

Правила приема можно разделить на две группы: а) относящиеся к правам семей на выбор учебного заведения и механизмам зачисления детей в школу б) касающиеся перехода с одного образовательного уровня на другой. Вторая группа имеет дело прежде всего с наличием или отсутствием механизмов отсева, что оказывает прямое воздействие на доступ. Эта классификация помогает выделить четыре основных типа политики в сфере доступа к среднему образованию: зональный принцип/селективное зачисление; зональный принцип/открытое зачисление; свободный выбор/селективное зачисление; свободный выбор/открытое зачисление (см. вставку 8.9).

Работая в составе партнерств над обеспечением финансовой поддержки, правительство способно оказать значительное влияние на повышение качества среднего образования. В табл. 8.2. представлены разные варианты финансирования — со стороны предложения, со стороны спроса и др.

В исследовании, посвященном изменениям в руководстве и условиях приема в младшие классы средней школы в странах ОЭСР в 1970-х и 1990-х гг., Кивираума, Ринне и Сеппенен (Kivirauma, Rinne, and Seppanen 2003) отметили две основные тенденции: с одной стороны, движение к системе общего среднего (полного) образования с открытым доступом, а с другой — переход от централизованных систем к местному контролю (см. рис. 8.2.). Условия для работы системы при квазирынке созданы только в Англии и Уэльсе.

Интересным выводом исследования стало то, что по мере отхода стран от централизованного регулирования образования к различной степени автономии усложнялись формы контроля, от непрямых механизмов подотчетности до прямого мониторинга. Среди развивающихся стран, по-видимому, только Чили сумела продвинуться дальше всех в создании ситуации квазирынка. Но и здесь правительство сохранило в своих руках главные рычаги управления системой, такие, как разработка учебных программ, оценка знаний учащихся и повышение квалификации учителей. Управленческая ответственность муниципалитетов ограничивается комплектованием штатов муниципальных школ и распределением грантов в расчете на одного учащегося, а полномочия школ на принятие решений сводятся к выбору педагогических подходов и непрофильным дисциплинам (Delannoy 2000).

Способы преодоления противоречий между разработчиками политики и специалистами и между центральными и местными органами

Одним из главных вызовов при переходе от управления по правилам, определяемым сильной центральной властью, к управлению по целям при помощи местных органов и расширения полномочий школ целями является сохранение единого уровня образования в масштабах страны и поддержание стандартов качества. Управление по целям требует сильного управленческого потенциала на центральном, местном и школьном уровнях — для постоянного движения к выполнению намеченных задач, а также хорошо функционирующей системы

Вставка 8.9. Модели и особенности политики доступа к среднему образованию

Модели можно классифицировать в соответствии с тем, в какой степени семьи имеют возможность выбирать школу и как происходит переход учащихся из начальной школы в среднюю.

Право родителей выбирать школу

Зональные модели основаны на точном определении географических границ каждой школы. Дети обязаны посещать предназначенную для них школу в конкретном территориальном районе, который определен в зависимости от расположения начальных школ, обеспечивающих приток учащихся. Одним из вариантов является определение размера зоны с учетом протяженности автобусных маршрутов, когда в границах зоны школьники перевозят на автобусе в целях достижения социального баланса или иных, смежных социально-политических целей.

Модели свободного выбора предоставляют родителям полную свободу выбора, куда посылать своих детей. Такая модель требует механизма финансирования на основе показателя охвата, ежедневного обеспечения посещаемости или иных сходных форм отслеживания предпочтений и поведения родителей.

Переход из начальной школы в среднюю

В *моделях с селективным приемом* отбор учащихся проводится с учетом их академических способностей и успеваемости. Для определения этих показателей государство использует процедуру ранжирования, чтобы измерить достигнутые учащимися результаты. Данная процедура может включать вступительные экзамены, просмотр аттестатов и рекомендательных писем от учителей или других специалистов начальной школы (например, членов школьного совета). Подобные модели широко применяются в системах с сильно дифференцированными учебными программами и механизмами раннего академического, профессионального и технического профилирования учащихся, а также в развивающихся странах, где возможности получить среднее образование ограничены и часто сконцентрированы в городах.

Другие формы отбора включают квотирование, основанное на таких критериях, как набор способностей, этнические или иные индивидуальные либо социальные особенности, выделенные исходя из целей социальной политики (инжиниринга). В этих случаях на местные власти или иной субъект, представляющий правительство, возлагается ответственность за соблюдение оценочных критериев.

В *моделях с открытым доступом* у всех детей есть возможность продолжить образование в средней школе после окончания начального или базового образования. Никаких выпускных экзаменов в начальной школе не существует. Политика свободного доступа существует в странах, где количество мест в школах не ограничено, большинство школ является общеобразовательными, а профилирование либо отложено, либо не практикуется. Большая часть школ работает по общеобразовательной программе, сочетающей гуманитарные дисциплины с некоторыми техническими (профессиональными) элементами или профориентацией.

Вставка 8.9 (продолжение)

Можно выделить четыре типа политики доступа к среднему образованию.

Зональный принцип/селективное зачисление

Данная модель распространена в таких странах, как Германия, где учащиеся, живущие в районах, приписанных к определенным школам, распределяются на ранних стадиях обучения по специализированным направлениям, которые предлагают школы этого района. Эта же модель распространена в странах, где спрос на места в средних школах не соответствует имеющемуся потенциалу. Можно предположить, что многие страны, где будет осуществлена программа «Образование для всех», примут на вооружение именно такую структуру, но не из концептуальных соображений, а потому, что в настоящее время правительство не в состоянии вкладывать средства в расширение средней школы. Воздействие подобной ситуации будет особенно заметно в городах, но она окажет влияние и на сельские районы, хотя и по-другому, так как население разбросано по большой территории, альтернативные издержки выше и могут возникнуть проблемы с транспортом. Развивающиеся страны могли бы расширить возможности реального доступа в младшие классы средней школы, отложив отсев учащихся до старших классов и одновременно увеличив продолжительность обязательного обучения за счет включения в состав основного образования не только начального, но и нижней ступени среднего образования.

Зональный принцип/открытое зачисление

Модель типична для стран, где родители должны посылать своих детей в школы по месту жительства, но количество мест в школах не ограничено. Школы, работающие по такой системе, предлагают общеобразовательную программу, а школьные администрации привержены обеспечению справедливости, стремясь поддерживать социальный баланс при приеме учащихся. Данная модель распространена в странах, где, как в США, школы находятся в ведении местных властей и нет дефицита предложения.

Свободный выбор/открытое зачисление

При такой модели все ограничения на выбор школы устраняются. Модель основана на таких механизмах финансирования, как школы-грантополучатели; гранты из расчета на одного учащегося; схема содействия получению образования; и ваучеры, обеспечивающие финансирование школ исходя из охвата, на основе принципа «сначала ученик, потом деньги». Чтобы существовала подобная модель, школы должны предлагать среднее общее образование или удовлетворять многообразным требованиям. Великобритания осуществляет схему резервирования мест с тем, чтобы дети из семей ниже определенного уровня дохода, могли посещать частные школы. В ряде штатов и районов США выдача ваучеров позволяет семьям целевых контингентов посылать детей в частные школы. (Пример — программа «Выбор родителей» в штате Милуоки.) Аналогичная программа правительства Чили через безбумажные ваучеры дает возможность родителям выбирать поставщика услуг образования (муниципального или частного).

Однако страны, в которых образование уже давно работает по модели «свободный выбор/открытое зачисление», на практике переходят к селективному зачислению, потому что немногие популярные школы не могут принять всех желающих,

Вставка 8.9 (окончание)

а потенциал или политическая воля к расширению ограничены. Подобная ситуация наблюдается в странах Восточной Европы, например, в Болгарии, Литве и Польше.

Свободный выбор/селективное зачисление

Такая модель является попыткой на базе социального инжиниринга обеспечить соответствие между предпочтениями (выбором) родителей и предначертанными государственными целями или социальными задачами. Родителям предлагают перечислить предпочитаемые ими школы, а государственный чиновник учитывает их предпочтения при зачислении детей в школы.

мониторинга и оценки. Для этого нужно выработать ясные и прозрачные формулировки этих целей, которые поняты и приняты всеми.

Как показывает опыт Швеции, для долговременного успеха реформ необходимо соблюдение, по меньшей мере, трех условий. Во-первых, те, кто отвечает за реализацию целей, должны понимать, в чем смысл осуществления отдельно взятой цели, согласиться с тем, что ее достижение желательно, и обладать знаниями и компетентностью, которые для этого требуются. Если это условие не соблюдено, поставленные задачи так и останутся нерешенными. Во-вторых, специалисты в области образования должны быть подотчетны в достижении целей, смысл которых они хорошо знают и понимают. Они должны обладать обширной базой знаний, уметь интерпретировать цели и формулировать их в конкретной форме, соответствующей потребностям и потенциалу учащихся (Lundgren and Román 2003). В-третьих, необходимо наладить четкое распределение ответственности между субъектами в рамках системы и школы, иными словами, между политиками и администраторами, учителями и директорами (Lindblad, Ozga and Zambeta 2002). Должна быть полная ясность в том, кто и за что отвечает (см. вставку 8.10.).

Мы использовали двухмерную структуру (центральный – местный и политический – профессиональный уровень), чтобы показать, что децентрализация среднего образования должна рассматриваться как обеспечение баланса между центральным и местным управлением и между политической и профессиональной властью и подотчетностью (Lundgren 2002). Централизация и децентрализация должны располагаться не на противоположных концах континуума, а сбалансировано дополнять друг друга. Странам необходимо найти этот баланс, четко обозначая цели, которые должны соответствовать институциональным и профессиональным возможностям учебных заведений. Изменение структуры производства в стране подразумевает возникновение нового спроса и, естественно, новых образовательных целей.

Попытки разных стран «модернизировать» руководство образованием со всей очевидностью показывают, что на оси «централизация-децентрализация» создается креативное напряжение, которое разрешается различными путями, зависящими от того, как договариваются между собой противоборствующие идеологии внутри страны. В некоторых случаях централизация используется для создания рыночных условий и развития конкуренции, в результате чего возникают смешанные формы предоставления образовательных услуг. Регулиро-

Таблица 8.2. Партнерские отношения, инициированные правительством, для создания различных схем финансовой поддержки

Страна	Финансирование со стороны предложения	Финансирование со стороны стирса	Совместное финансирование	Рыночная форма финансирования
Аргентина	Повысить доступность образования, развивая частные школы	Колумбия Смягчить ситуацию с недостатком мест в школах, мешающую выпускникам начальной школы из бедных семей продолжать образование в средней школе	Чили Повысить посещаемость школ и конкуренцию	Китай Обеспечить разнообразие образовательных услуг
Стимул	Повысить зарплату учителей и директоров школ	Обеспечить ваучерами учащихся из бедных районов	Обеспечить субсидирование школ с учетом коэффициента охвата	Предоставить частным школам в самом начале их существования государственной землей или землю в бесплатное пользование, но не финансирование
Ограничения	Субсидии покрывают от 30% до 100% бюджета школы в зависимости от размера платы за обучение, социально-экономического положения учащихся, потребностей местной общины в образовательных услугах. Установление минимальной численности класса, чтобы не раздувать штат учителей	Для получения ваучера учащиеся должны поступить в 6-й класс, жить в районе с низким доходом и ранее учиться в государственной школе. Ваучеры можно возобновлять каждый год до окончания средней школы.	Частным школам разрешено брать ограниченную плату за обучение, от размера которой зависит сумма ваучера. Учащиеся могут поступать в любую частную школу, принимающую участие в программе. Школы должны удовлетворять требованиям министерства образования в отношении программы обучения и инфраструктуры	Школы должны получить государственную аккредитацию и регулярно проходить процедуру оценки качества их работы
Выгоды и воздействие	Постоянный рост количества учащихся в частных школах и снижение их числа в государственных учебных заведениях не дает повода для сокращения персонала и субсидий	В течение первых пяти лет программа обеспечила ваучерами 100 тыс. учащихся из бедных районов	Количество учеников частных школ выросло на 20%. Однако нет твердой уверенности в том, что отсутствие ограничений в выборе школ улучшило результаты тестирования и снизило число второродников.	Те, кто не смог поступить в государственную школу или хочет учиться в школе-интернате, получают возможность учиться в частной средней школе

Источник: Delannoy (2000); Hsieh and Urquiola (2005); King et al. (1997); McEwan (2000b); Wang (2004).

Рисунок 8.2. Эволюция моделей руководства образованием по отношению к моделям приема в школу, Европа, с конца 1970-х годов до настоящего времени

Модель руководства	Модель зачисления в школы		
	Общеобразовательная, прием по зональному признаку	Открытый прием в общеобразовательную или частично общеобразовательную систему	Отбор по способностям
Централизованная (с частичной передачей полномочий на места и возможностью выбора школы)	Греция Швеция Финляндия Дания Франция	Италия Португалия Франция	Греция Италия Португалия Испания Люксембург Австрия Бельгия
Делегирование полномочий регионам (делегирование полномочий и расширение выбора в небольшом объеме)		Испания	Бельгия Германия
Контроль на местах (регулирование в национальном масштабе, некоторая автономия школ)	Англия и Уэльс	Швеция Финляндия Дания	Ирландия
Институциональная автономия на квазирынке		Англия и Уэльс	Голландия

Источник. Green, Wolf, and Loney (1999); Hirvenoja (1999).

Примечание. В некоторых странах не произошло никаких изменений в управлении образованием или в политике приема в школы.

вание из центра путем постановки целей, мониторинга и оценки результатов требует новых навыков менеджмента в центре, а также на местном и школьном уровне; кроме того, для этого необходимы хорошо информированные и активные граждане. Условием успеха является наличие потенциала реагирования на информацию, а также принятия ответственных и информированных решений. Предпосылкой успешного внедрения самоуправляемых, конкурентных форм руководства служит преодоление низкого уровня образования, существующего во многих развивающихся странах. Неравенство в распределении ресурсов и возможностей должно преодолеваться благодаря действиям из центра.

Вставка 8.10. Заинтересованные стороны принимают участие в политическом диалоге. Чили

В 1990 г. правительство Чили приступило к реформированию системы среднего образования. Для того чтобы реформу поддержала широкая общественность, была разработана программа исследований, направленная на определение того, что следует изменить в учебных планах, педагогике, повышении квалификации учителей и формах контроля. Исследование дополнялось консультациями с политическими партиями, министрами, школами, университетами, предпринимателями, церковью, учителями, а также местными сообществами и организациями. Университеты и исследовательские центры занимались не только изучением сильных и слабых сторон системы образования, но и выяснением реакции школ на запросы постоянно меняющегося рынка труда и интеграцию страны в глобальный рынок. Главной целью этого «двуединого» подхода было создание консенсуса по комплексу проблем и принципов, которые должны лечь в основу политики реформирования среднего образования. Конечно, в этом процессе не обошлось без конфликтов и противоречий, но, в конце концов, удалось разработать программу реформ, которая претворяется в жизнь уже в течение десяти лет.

Источник: Сох (2004).

Организационные вызовы управления средними школами

Чтобы организация процветала, нужно, чтобы темпы, с которыми она обучается, как минимум, совпадали с темпами изменений во внешней среде.

Дэвид Харгривс (David Hargreaves 2003, 17)

Традиционные принципы организации средней школы

Средняя школа как общественный институт не стремится к переменам и слабо реагирует на быстрые изменения, происходящие вокруг нее в обществе и на производстве. Хотя в литературе приводится множество примеров того, как изменения в школьной культуре и руководстве способствовали повышению успеваемости учащихся, это не оказало значительного воздействия на основные организационные принципы средних школ. Эти принципы можно сформулировать следующим образом:

- Процесс обучения организован вокруг отдельных предметов, что вынуждает учителей работать изолированно. (Создание предметных отделов в некоторых школах помогло входящим в них учителям наладить сотрудничество.)
- Процесс преподавания скован рамками школьного расписания, когда уроки, разделенные короткими переменами, следуют один за другим и, как правило, не связаны между собой¹.
- Основной принцип состоит в том, что все школьники обучаются с одинаковой скоростью и по одному графику.

- Одним из следствий того, что обучение разделено по предметам, стало укрупнение школ. Это способствует формированию среды, в которой, по мнению учащихся, им не уделяется достаточного внимания.
- У средней школы «зона обслуживания» шире, чем у начальной. Поэтому руководство средними школами могут взять на себя политико-административные единицы более высокого уровня, чем руководство начальными..
- Структура управления средней школой более сложна, что связано с необходимостью координации работы большого штата сотрудников и комплексным характером учебного плана.
- Средние школы мало контактируют между собой, даже если находятся в подчинении одних и тех же местных органов власти. Поэтому школам трудно оценить результаты своей деятельности по сравнению с достижениями других школ, что ограничивает возможности заимствования передового опыта.

Основные факторы эффективности средних школ

В рамках перечисленных выше ограничений способность школы достичь успеха и добиться отличных результатов в обучении зависит от взаимодействия нескольких факторов, имеющих отношение к интеллектуальным активам школы, ее рабочей среде, а также к распределению и использованию ресурсов. Харгривс (Hargreaves 2001) определяет эти факторы как три формы капитала: интеллектуальный, социальный и организационный. Под интеллектуальным капиталом школы подразумеваются умения, знания, возможности, таланты, квалификация и практическая деятельность персонала, учащихся, их семей и местных общин. Социальный капитал связан с культурным и социальным аспектами отношений внутри школы, а также между школой и местной общиной. С ним связано доверие, существующее между всеми заинтересованными лицами, а также атмосфера общности, сотрудничества и обмена опытом, способствующая созданию сеер взаимодействия как внутри школы, так и между школой и местной общиной. Организационный капитал подразумевает способность школы как организации выполнять свои главные функции: размещать, мобилизовать, правильно использовать и постоянно наращивать свой человеческий и социальный капитал. Во вставке 8.11. использована схема Харгривса, проанализирована литература на тему эффективности работы школы и выделены основные данные, имеющие отношение к средней школе.

Главный вывод, вытекающий из литературы по проблеме эффективности школы, сводится к тому, что для достижения хороших образовательных результатов средняя школа должна отойти от «фабричной» модели, где подростков сажают на ленту конвейера и перемещают от одного учителя к другому, чтобы не менее шести раз в день пичкать на уроках разрозненными знаниями. Создание обучающей среды, радикально отличающейся от этой модели, представляет собой реальный вызов для системы управления средним образованием. В отличие от этого, среда начальной школы более компактна и характеризуется значительно более структурированной программой обучения и развитой культурой работы в группе.

В последние десятилетия методисты и руководители школ постоянно экспериментируют с организационной структурой средней школы, чтобы внедрить опыт наиболее эффективных школ в процесс обучения. Особое внимание уделяется созданию учебного пространства, соответствующего потребностям учащихся. Мно-

Вставка 8.11. Характерные признаки эффективной средней школы**Интеллектуальный капитал**

- Учителя обладают знаниями, навыками и компетенцией, необходимыми для того, чтобы помогать учиться всем школьникам и брать на себя ответственность за повышение личного профессионального уровня.
- Персонал школы уверен, что способен помочь всем учащимся реализовать свой потенциал.
- Директор школы руководит учебным процессом и способствует непрерывному профессиональному развитию и повышению квалификационного уровня учителей, а также их активному участию в жизни школы.
- Школьный персонал обладает «ноу-хау», чтобы отделить в школьной программе полезное от бесполезного на основе глубокого профессионального знания особенностей процесса обучения у подростков.
- Учителя способны разработать и применить учебные планы, не только соответствующие требованиям подотчетности, но и учитывающие социальные запросы учащихся. Персонал школы имеет опыт работы по междисциплинарным программам.
- Родители и местная община понимают, в чем состоит главная миссия школы, и оказывают ей поддержку.
- Роль родителей в учебном процессе четко сформулирована, что помогает создать партнерские отношения между семьей и школой.

Социальный капитал

- Учителя преподают не поодиночке, каждый в своем классе, они владеют технологией работы в группе.
- Среди учащихся распространена практика «кооперативного обучения».
- Каждый надеется достигнуть успеха; распространено убеждение, что все учащиеся способны овладеть основными знаниями, навыками и умениями.
- В школе уважают человеческое разнообразие и демократические ценности.
- Лидерство рассматривается как децентрализованное понятие, охватывающее весь преподавательский коллектив. Учителя наделены полномочиями, и директор уже не является единственным лидером.

Организационный капитал

- В школе царит позитивный климат, миссия школы четко обозначена, цели всеми одобрены.
- В школе организована целесообразная, безопасная и упорядоченная среда.
- Руководящая роль директора направлена на достижение целей, разделяемых всем коллективом, и формирование «духа школы», ориентированного на преподавание и усвоение знаний.
- Директор школы выступает как «лидер лидеров», а не как лидер группы последователей.
- В школе созданы структуры и возможности, необходимые для сотрудничества.
- Если ученики не хотят учиться, предусмотрена проактивная организационная реакция.
- Школа имеет право исключить из программы несущественные элементы учебного материала.
- Успеваемость школьников регулярно отслеживается. Основное внимание промежуточным, а не итоговым оценкам.
- В школе имеются организационные структуры, позволяющие принимать и использовать помощь со стороны, а также привлекать к сотрудничеству общественность.

Источники. Association for Effective Schools (1996); Belley et al. (2004); Hargreaves (2003); Hill (2001); Lezotte (1991).

гочисленные исследования показывают, что в небольших школах удовлетворенность учеников выше, а поведение и прилежание лучше, чем в крупных школах (Gladden 1998; V. Lee 2000). Эти выводы заставляют усомниться в традиционном представлении об оптимальном размере средних школ. Разработчики политики и школьные администраторы постепенно перестают мыслить категориями «эффекта масштаба», который долго определял организацию средних школ. Выдвижение на передний план вопросов качества и подотчетности побудило вернуться в организации среднего образования к принципу «мал, да удал».

Идея об уменьшении масштабов сама по себе не нова. Маленькие школы имеют давнюю традицию в Великобритании в виде школ-пансионатов (houses), а в США — в виде мини-школ или «школ-в-школе», которые существовали в Техасе еще в 1919 г. (Raywid 1996). Новой является опора на концепцию эффективности школы в широком смысле, включающую в себя не только уровень знаний учащихся, но также социальные, эмоциональные и не познавательные результаты обучения, такие, как отношение учеников к школе, посещаемость, снижение прогулов и внеклассная активность. В современном мире сильнейшая необходимость в среднем образовании требует, чтобы молодые люди стремились к получению образования и хотели проводить в школе как можно больше времени (Gray 2004). Компактная обучающая среда как нельзя лучше подходит для достижения этих целей (Gladden 1998; V. Lee 2000).

Маленькая школа отнюдь не тождественна небольшому зданию. В городах, где высок спрос на землю, трудно избежать строительства крупного здания. Определяющим фактором является не размер здания как такового, а формирование компактной обучающей среды, способствующей уменьшению *функционального размера* школы. Более подходящий термин — «школа-в-школе» или его варианты, включающие школу-пансион, мини-школу, «обучающее сообщество» и др. (Raywid 1996). Во вставке 8.12. проанализированы общие черты и различия отдельных типов маленьких школ.

Главным вызовом при создании компактных учебных сред является выделение ключевых программных элементов, выражающих отличительные особенности и миссию школы. При проектировании подобной среды, необходимо учитывать: а) до какой степени каждое ее подразделение будет автономным и как будет осуществляться их взаимодействие; б) какой тип программы предложит каждое подразделение и насколько независимым оно будет от других подразделений и учебного заведения в целом; в) какая часть организационной структуры будет общей, а какая индивидуальной. Задачей является накопление школой максимального человеческого, социального и организационного капитала. Харгривс (Hargreaves 2003) утверждает, что учебное заведение наращивает свой социальный капитал путем сотрудничества и налаживания деловых связей, а накопление социального капитала, в свою очередь, способствует приумножению интеллектуального и человеческого капитала.

Исследования, проведенные в небольших школах, показали, что они оказывают положительное воздействие на учащихся, повышая их самооценку и удовлетворенность школой (V. Lee 2000; Raywid 1996; Robinson-Lewis 1991; Tompkins 1988). В небольших школах снижается отсев и повышается преданность учеников друг другу и своим учителям. Учителя чувствуют удовлетворение от своей

Вставка 8.12. Основные характеристики разных типов маленьких школ

Сходства

- Наибольший размер школы (от 300 до 900 учащихся), облегчающий управление, способствует возникновению формы «общинной», или «органической» школы.
- Характер и миссия подобной школы легко определяются, возникает преподавательский коллектив, разделяющий общие взгляды.
- Автономные структурные единицы принимают ключевые решения в сферах учебной программы, кадров, состава учащихся, бюджета и организационной структуры.
- В маленьких школах практикуется индивидуальный подход; учителя хорошо знают своих учеников.
- Учителям приходится выполнять множество ролей, они деятельно участвуют в принятии и реализации решений.
- Руководство осуществляется коллегиально группой учителей или в рамках внутренней системы принятия решений с привлечением учителей.
- Учебная программа носит междисциплинарный характер, иногда она организуется вокруг определенных тем.
- Учащиеся разделены на группы по интересам (а не распределены по способностям), причем они сами выбирают себе группу.

Различия

«Школа-в-школе»

- Разнообразные учебные единицы соседствуют в одном школьном здании под «крышей» школы-хозяйки.
- Директор здания решает вопросы, связанные с его эксплуатацией, а школы, размещенные в здании, подотчетны руководителю местного департамента образования.
- Каждая школа является автономной, у нее собственная программа, состав преподавателей и учащихся, а также свой бюджет.

Мини-школы

- Школы совершенно независимы друг от друга; у каждой своя программа, которая по большей части отличается от программы «большой» школы или других мини-школ.
- Несмотря на то что у мини-школы нет своего статуса, отдельного от «большой» школы, она наделена школьной автономией, имеет своих учителей и учеников.
- Каждая мини-школа подчиняется директору «большой» школы, зависит от ее бюджета и персонала.

Школа-пансион

- Учащиеся разных классов объединены в пансионы внутри школы.
- Учителя приписаны к отдельным пансионам.
- Учащиеся пансионов выполняют большую часть учебной работы вместе с одноклассниками и преподавателями.
- Пансионы участвуют в дополнительных образовательных мероприятиях.
- Пансион может быть создан на один год или на несколько лет.
- Каждый пансион имеет собственный учебный план, выполнение которого возложено на структурные подразделения школы.

Вставка 8.12 (*продолжение*)*Обучающее сообщество*

- Учащиеся организованы либо по пансионам, либо по направлениям, чтобы воспитать в них чувство общности и определить программу обучения.
- Пансион или направление действует в рамках более крупной общеобразовательной «структуры-хозяйки», управляемой директором.
- Группы педагогов приписаны к классам и работают с ними в течение нескольких лет, чтобы лучше их узнать и выработать индивидуальный подход к каждому учащемуся.
- Альтернативное расписание дает возможность учителям проводить уроки, максимально соответствующие задачам обучения, и осуществлять профессиональную ориентацию школьников с участием заинтересованных представителей бизнеса и местной общины.

Источник. Cotton (2001); Dewees (1999); Hargreaves (2001); Irmsher (1997); (Raywid (1996); Rissman (2000).

работы, поэтому их мотивация растет (Robinson-Lewis 1991). Но в том, что касается успеваемости, твердых выводов сделать не удастся. Некоторые исследователи указывают на то, что ученики небольших школ улучшают свои академические показатели (Crain, Heebner, and Si 1992; Robinson-Lewis 1991). Но другие утверждают, что результаты маленьких школ либо скромны, либо не дают четкой картины (Morrisseau 1975). Иногда небольшие школы создают проблемы, ослабляя ранее существовавшие отношения и приводя, таким образом, к возникновению конфликтов (Raywid 1996). Возможны также нарушения принципа справедливости, если учащихся разделяют на группы, не учитывая их интересы.

Очевидным преимуществом ученика небольшой школы является возможность вносить изменения в учебную программу, не теряя контакта с одноклассниками. У маленькой школы больше возможностей для сотрудничества и обмена опытом с другими школами. Все это способствует накоплению социального, организационного и интеллектуального капитала.

В финансовом плане озабоченность вызывает то, что маленькие школы обходятся дороже больших. Затраты на одного ученика в небольших школах выше, но если учесть фактор эффективности затрат и численность выпускников, то окажется, что небольшие школы обходятся дешевле, чем школы среднего размера или крупные средние школы (Raywid 1996).

Еще одним подходом к улучшению результатов деятельности школы является концепция внутришкольного менеджмента (ВМ). Эта инициатива направлена на улучшение функционирования школы путем передачи ей ключевых управленческих полномочий в таких сферах, как бюджет, кадры и программа обучения. Хотя к настоящему времени имеется немного фактов, подтверждающих, что ВМ повсеместно приводит к повышению эффективности и росту успеваемости учащихся (Wohlstetter and Mohrman 1996), тем не менее, существуют свидетельства того, что при соблюдении некоторых условий ВМ способствует улучшению преподавания и условий обучения в школе. Вот эти условия²:

- ВМ является частью общей стратегии, охватывающей все уровни, от школы до руководителей регионального уровня. Школы обладают необходи-

мой информацией и знаниями, а деятельность и вклад каждого получают справедливое вознаграждение. Местные и региональные управления образованием оказывают школам поддержку путем стимулирования.

- Главной задачей директора школы является обеспечение непрерывного совершенствования школы. Это подразумевает постоянные усилия, направленные на изменения в процессе образования, активное лидерство в образовательном процессе и передачу других руководящих и управленческих функций административному персоналу. Директорам необходима постоянная поддержка при освоении этой новой роли в виде формального обучения и наставничества.
- Так как групповой менеджмент не всегда является самым эффективным методом управления школой, нужно найти баланс между полномочиями группы и полномочиями директора. Принятие решений возлагается на большую группу сотрудников, возглавляемую учителями, с четким механизмом подотчетности (см. вставку 8.13.) и выделения ресурсов.
- Меняется роль учителя. Если раньше он нес ответственность лишь за то, что происходит в его классе, то теперь он активно участвует в формировании школьной среды, работая совместно с другими заинтересованными лицами и беря на себя ответственность за распределение и использование средств.
- Необходимо постоянно вкладывать средства в развитие умений всего персонала школы, связанных с осуществлением функций и процессов, а также в сферы, касающиеся с учебной программы и самостоятельного повышения квалификации.
- Вознаграждения должны включать как внешнюю мотивацию в виде оплаты труда и возможности профессионального развития, так и внутреннюю, в виде атмосферы сотрудничества и поддержки со стороны коллег.

Эволюция роли директора школы

Так как на школы возлагается большая ответственность в сфере принятия решений, фигура директора школы выдвигается на передний план. Директор должен руководить процессом изменения миссии школы: перехода от предоставления стабильного набора знаний и умений, состав которых определяется вышестоящими органами, к образовательным стратегиям, реагирующим на запросы и потребности подростков, а также постоянную трансформацию рабочего места. Более того, директора несут ответственность за развитие надежных и постоянных связей с семьями и местными общинами, чтобы способствовать инвестициям в деятельность школы со стороны этих общин. Последнее особенно важно в развивающихся странах, где изыскание самостоятельных источников финансирования является важнейшим условием работы школы.

В табл. 8.4. в упрощенном виде представлены основные изменения роли директора школы. Интересно, что с ростом автономии школы к традиционным функциям добавляются новые, а из этого следует, что директор школы нуждается в поддержке до тех пор, пока новая организационная культура не внедрится по-настоящему глубоко.

Коттон (Cotton 1992) отмечает, что что в случае перехода к самоуправлению рольна самоуправление роль директора изменяется самым кардинальным образом.

Вставка 8.13. Группы по принятию решений под руководством учителей

Создание таких групп по горизонтали и вертикали позволяет как учителям, так и родителям принимать участие в процессе выработки решений. Группы способствуют преодолению традиционных барьеров, разделяющих структурные подразделения и классы школы. Некоторые такие группы представляют собой подкомитеты, входящие в совет школы, и включают как преподавателей, так и родителей. Наиболее эффективные советы школ осуществляют координацию и интеграцией деятельности групп в масштабе школы. Советы занимаются проблемами школы в целом, а не потребностями отдельных ее подразделений или групп учителей, они руководят процессом изменений в школе и регулируют его путем распределения ресурсов.

Некоторые группы включают только преподавателей и участвуют в процессе принятия решений в масштабах школы на основе консенсуса. Такие группы занимаются такими вопросами, как учебные программы, оценка результатов обучения и повышение профессионального уровня. Они помогают решать повседневные профессиональные и управленческие проблемы, налаживая конструктивный диалог по отдельным задачам. Вовлекая весь преподавательский состав, а не только членов совета школы, в процесс принятия решений, группа способствует снижению нагрузки на преподавателей, содействует общественной активности и углубляет приверженность изменениям.

Источник: Wohlstetter and Mohrman (1996).

- Иногда изменение роли директора выражается в его превращении из «босса» в высшее должностное лицо, ведающее исполнительными функциями и возглавляющее образовательную деятельность.
- Вместо того чтобы навязывать подчиненным политику, разработанную другими, директор коллегально работает со своими сотрудниками, разделяя с ними ответственность.
- Обычно директор перемещается ближе к образовательному процессу, становясь менеджером обучения.
- Директор поднимается выше по административной лестнице, так как после передачи полномочий в школу повышается его ответственность и подотчетность.

Роли и ожидания, относящиеся к деятельности директора, могут различаться в разных странах. Например, во Франции считается, что директор в основном исполняет административные функции. В Великобритании директора и классного руководителя рассматривают как лидера в области педагогики. Небольшие школы и модели ВМ требуют от директора знаний в области педагогики и навыков лидера. Таким образом, чтобы удовлетворить все ожидания, новая роль директора должна сочетать в себе функции мотиватора, лидера в области педагогики, координатора работы групп и распространителя нового опыта.

Типичный рабочий день директора средней школы связан с исполнением административных обязанностей; он занимается персоналом и бюджетом, разрешением кризисных ситуаций и конфликтов между учителями и учениками,

Таблица 8.3. Изменение роли директора школы

<i>Традиционная роль</i>	<i>Новая роль</i>
Постоянно осуществлять административный контроль	Разрешать проблемы и кризисные ситуации, принимать решения
Подавать заявки на поставку ресурсов	Управлять материальными ресурсами
Осуществлять наем и назначение учительских кадров	Быть лидером образовательного процесса
Выполнять рутинные бюрократические процедуры	Обеспечивать подотчетность по результатам работы школы
Вести основные виды отчетности	Генерировать ресурсы и управлять ими
Обеспечивать связь школы с министерством образования	Обеспечивать связь с вышестоящими организациями и окружающим сообществом

Источник. Авторская компиляция (2004).

а также налаживанием отношений с родителями и местной общиной. Поэтому большинство директоров выполняют в основном административные функции, и только очень немногие успевают руководить процессом улучшения обучения.

Однако, если создается обучающее сообщество, в котором ученики должны приобрести полный набор знаний и умений, необходимых им в будущем, роль директора как руководителя процесса образования становится жизненно важной. В этом контексте его задача — создать мотивацию для учителей и улучшить методики обучения, что требует обширных и детальных знаний о программах обучения, методиках и особенностях процесса познания. Директору приходится одновременно обеспечивать ресурсы, быть образцом для учителей, оказывать поддержку и при этом всегда находиться на виду. Таблица 8.5. раскрывает содержание этих четырех моделей.

Каким образом можно развить такие качества у директора школы? Финк и Ресник (Fink and Resnick 2001) отмечают, что даже в США очень немногие директора возглавляют школы, имея в своем распоряжении весь необходимый опыт руководства и педагогические знания. Даже самые способные нуждаются в поддержке со стороны окружного управления образованием. В дистрикте 2 Нью-Йорка была успешно внедрена 11-летняя программа совершенствования школ. Опираясь на ее опыт, авторы статьи выделяют ряд мер по развитию опыта руководства в области образования, необходимого для повышения успеваемости учащихся.

- *Конференции директоров школ:* ежемесячно организуется однодневная конференция для обсуждения новых образовательных инициатив, оценки ранее внедренных инициатив, методов улучшения обучения, а также для того, чтобы выяснить, как использовать результаты тестирования школьников для повышения эффективности школьного образования.

Таблица 8.4. Директора средних школ как лидеры образовательного процесса: четыре составных портрета

<i>Модель</i>	<i>Поставщик ресурсов</i>	<i>Источник знаний и опыта</i>	<i>Мастер общения</i>	<i>Носитель представительских функций</i>
А	<ul style="list-style-type: none"> • Проводит лотереи, активно изыскивает благоприятные возможности • Знакомит учителей с новыми интересными публикациями на педагогические темы • Использует собрания отделов для обсуждения путей совершенствования учебной программы • Активно проводит сбор средств на нужды школы 	<ul style="list-style-type: none"> • Создает творческие коллективы • Помогает преподавателям подготовиться к выступлениям на собраниях руководства школы 	<ul style="list-style-type: none"> • Умеет выслушать сотрудника и дать понять, что поддерживает его • Не склонен «наклеивать ярлыки» на учащихся 	<ul style="list-style-type: none"> • Директора постоянно можно встретить в коридорах школы, на школьных мероприятиях и в классах; он «всегда в школе» • Доступен — у него всегда найдется время для каждого • Его знает каждый
Б	<ul style="list-style-type: none"> • Выделяет средства на повышение квалификации заведующих отделами на специальных курсах • Убеждает бизнесменов и политических деятелей оказать поддержку школе • При планировании бюджета учитывает мнения учителей, высказанные на заседаниях школьного сената 	<ul style="list-style-type: none"> • Чтобы повысить уровень преподавания, побуждает учителей изучать новые методики • Делится новой информацией и помогает сотрудникам понять ее смысл в применении к работе школы 	<ul style="list-style-type: none"> • Дает понять сотрудникам, что у каждого есть шанс для профессионального роста • Регулярно сообщает коллегам, что он думает по поводу их деятельности • Регулярно принимает заведующих отделами • При принятии решений советуется со школьным сенатом 	<ul style="list-style-type: none"> • Не любит сидеть в кабинете • Его кабинет расположен так, что директора всегда видно • Мастер по достижению консенсуса • Всегда в центре событий

Таблица 8.4 (продолжение)

<i>Модель</i>	<i>Поставщик ресурсов</i>	<i>Источник знаний и опыта</i>	<i>Мастер общения</i>	<i>Носитель предствительских функций</i>
В	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставляет сотрудникам свободные дни для усвоения навыков работы в группе • Использует идеи сотрудников • Широко применяет метод взаимного обучения преподавателей 	<ul style="list-style-type: none"> • Много времени уделяет посещению уроков • Демонстрирует глубокое знание программы по всем предметам • Делится с сотрудниками и учителями информацией о успехах и неудачах школы 	<ul style="list-style-type: none"> • Члены коллектива знают, что под его руководством они должны работать, не покладая рук • Поощряет подотчетность • Восхищается глубоким пониманием процесса усвоения знаний учениками 	<ul style="list-style-type: none"> • Его деловитость определяет «лицо» школы • Кажется, что директор вездесущ • Приглашает родителей на чашку кофе, чтобы обсудить с ними школьные дела
Г	<ul style="list-style-type: none"> • Использует совместно: планирование в группе, чтобы дать толчок профессиональному росту учителей • Мудро распоряжается средствами, получает выгоду от каждого вложенного доллара. 	<ul style="list-style-type: none"> • Когда ведет урок, демонстрирует высокий уровень преподавания • Воодушевляет преподавателей отличным знанием нововведений и новаторских методик 	<ul style="list-style-type: none"> • Создал совет по улучшению качества обучения • Понимает важность взаимодействия с учащимися и их родителями и постоянно напоминает об этом коллегам 	<ul style="list-style-type: none"> • Знает в лицо всех учеников школы • Что бы ни происходило, к нему всегда можно обратиться

Источник: Smith and Andrews (1986).

- *Группы поддержки и исследовательские группы:* группы вновь назначенных директоров школ собираются, чтобы выработать эффективные обучающие стратегии и способы оценки успеваемости учеников, определить методiku оценки работы учителей, а также научиться проводить школьные конференции учителей. Исследовательские группы занимаются содержанием обучения и методическими проблемами.
- *Обмен опытом:* организуются посещения школ с тем, чтобы на месте познакомиться с интересными педагогическим опытом. Организуются неформальные встречи между директорами в небольших группах, чтобы обсудить общие проблемы и стратегию руководства и профессионального развития.
- *Индивидуальное наставничество:* обычно организуется главой окружного отдела образования или его заместителем, для того чтобы в индивидуальном порядке научить начинающего директора тому, как определять цели или соотносить бюджет школы с планами ее развития. Подобное обучение может осуществляться при помощи опытного директора, о котором известно, что он является экспертом в этих вопросах.

Роль директора как педагогического лидера является самой важной и для развитых, и для развивающихся стран, но в развивающихся государствах на директора ложится множество дополнительных нагрузок. В странах Африки, помимо исполнения административных обязанностей, ему приходится решать вопросы, связанные с потерей учителей из-за ВИЧ-инфекции. Процесс децентрализации системы образования вынуждает директоров самостоятельно изыскивать источники финансирования школ. В странах, где на плечи руководителей ложится ответственность за финансирование школы, они редко получают возможность заниматься преподаванием и следить за процессом обучения. Роль педагогического лидера в деятельности школы заметно сокращается. Чтобы этого избежать, система образования должна обеспечивать школы необходимыми ресурсами, и тогда директора смогут сосредоточиться на проблемах преподавания и обучения.

Привлечение родителей и местной общественности

Родители все меньше влияют на поведение своих детей, когда те становятся подростками, и все больше теряют связь со школой. Отчасти это происходит потому, что ученики средних школ, как правило, не рассказывают дома о том, что происходит у них в школе. Кроме того, семьи часто живут далеко от школы. Тем не менее, участие семьи в развитии подростков и разрешении возникающих кризисов совершенно необходимо. Исследование, проведенное ЮНЕСКО (Ohsako 1997), показало, что одной из главных причин насилия в школе является отсутствие родительского надзора, наказание детей в семье без определенной причины, распад семей и отсутствие семейных ценностей.

Однако активные учителя и директора находят способы привлечь в школу родителей. Пример эффективной средней школы, расположенной в бедном районе Нью-Йорка, показывает, что родительские собрания, курсы для родителей, родительские комитеты и вовлечение родителей в дискуссию по острым проблемам оказывают благотворное воздействие на учащихся (Langer 2004).

К числу нововведений относится также обеспечение родителей информацией о программе обучения, успеваемости, школе и планах ее работы. Иногда директора школ даже открывают постоянную колонку в местной газете, где сообщают о событиях, происходящих в школе, и рассказывают об успехах учеников (Brown and Anfara 2002). В некоторых латиноамериканских странах в местных клубах, церквях, мечетях, молодежных центрах и профсоюзных ассоциациях родители учат понимать, воспитывать своих детей-подростков и заботиться о них (Mayorga Salas 1997).

По мере осознания того, что родители оказывают решающее воздействие на эффективность деятельности школы, возникают официальные организации, посредством которых родители могут принять участие в управлении школой. Среди государств Африки к югу от Сахары дальше всех в этом направлении продвинулась ЮАР, где по всей стране распространена практика управления школ советами, большинство членов которых составляют родители. Закон ЮАР о школах устанавливает выборность таких советов по управлению школами (СУШ), причем в выборах должны принимать участие учащиеся, родители и сотрудники школы. Полномочия советов распространяются на условия приема в школу, выбор языковой политики; советы дают рекомендации по приему на работу учителей и другого персонала, определяют размер платы за обучение, собирают средства на нужды школы. Впрочем, директора и учителя не всегда одобряют участие родителей в жизни школы, и часто оно ограничивается тем, что родителям сообщают кое-какую информацию и проводят с ними консультации, чтобы облегчить жизнь учителей. Подобное участие родителей не способствует организационным изменениям; напротив, оно укрепляет существующее положение дел, причем не только в школе, но и в обществе в целом (Grant Lewis and Naidoo 2004). В Индонезии, например, учреждены ассоциации родителей и учителей, но роль родителей в них в основном ограничивается сбором членских взносов. Участие родителей в мониторинге школьной деятельности сведена к минимуму (Alatas and Filmer 2004).

Многие страны уже признали необходимость участия школьников в органах управления школой, но до сих пор оно еще не затронуло уровня принятия решений. Если нужно по-настоящему вовлечь родителей и учащихся в управление школой, ценность такого вклада должны признавать не только директора и другие руководители, но и рядовые учителя — вот самый важный урок, который можно извлечь из опыта ЮАР и других стран. Директор должен прислушиваться к советам родителей по улучшению в деятельности школы; тогда их участие будет давать результаты.

Заключение

Школа индустриальной эпохи, для которой была характерна «стандартная продукция», единообразный процесс обучения, сосредоточенный вокруг учителя, и учебная программа, разделенная на предметы, не соответствует требованиям глобального информационного общества, в котором движущей силой экономического роста и производительности являются знания, инновации и внедрение новых технологий. Традиционные способы организации образования по-

зволили добиться массового распространения среднего образования и резко повысили число выпускников средних школ. Однако в результате были созданы жесткие структуры и процессы, мешающие учебным заведениям и образовательным учреждениям быстро реагировать на двойной вызов — необходимость повышения доступности среднего образования при одновременном улучшении его качества в соответствии с требованиями времени и снижением неравенства.

С конца 1960-х гг. структуры принятия решений в сфере образования претерпели значительные изменения. Благодаря тому, что отношения между уровнями и субъектами принятия решений стали более гибкими, они заметно усложнились, так как в действие вступают все новые субъекты, возникают новые модели делегирования управленческих функций и новые связи между ними. Издавна существовавшая форма руководства, когда государственные школы, работавшие на основе норм и правил, определяемых из центра, получали государственную сертификацию и государственное субсидирование, уступает место широкому разнообразию форм руководства. Центральное правительство продолжает играть главную роль в руководстве и мониторинге системы, но местные органы управления и частный сектор принимают участие в финансировании и работе школ; меняется среда, в которой работают учебные заведения, происходит гибридизация форм управления образованием.

- Иерархическая командная структура утрачивает свое значение, зато повышается роль отношений между субъектами системы образования.
- Разделение ответственности между центральными органами и школами приобретает сбалансированный характер. Центральные и региональные власти не только создают нормативные акты, по которым работает школа, но и обеспечивают ее техническую поддержку и обеспечивают средствами, необходимыми для успешной деятельности. Школы, в свою очередь, наделены автономией по созданию программы обучения, соответствующей потребностям учащихся, в пределах, ограниченных нормативными актами.
- Главным инструментом управления из центра становится система оценки и обеспечения качества, гармонизированная с системой стимулов, технической поддержкой и консультированием.
- Механизмы оценки и обеспечения качества развиваются на основе разделения ответственности между разными уровнями управления. Каждый уровень несет полую ответственность за мониторинг и результаты деятельности, относящиеся к сфере его компетенции.
- Школы налаживают активную двустороннюю связь с местной общественностью.

С организационной точки зрения работа школ должна опираться на новые принципы, удовлетворяющие потребностям в гибкости, адаптивности, способности реагировать и непрерывном обучении. Если индустриальную модель образования уместно было бы определить термином *механистическая система*, то для определения работы школы в условиях среды, насыщенной информацией, подходит термин *живая система*, т. е. организация, построенная вокруг человеческих отношений, со встроенным потенциалом постоянного изменения и обновления. Для успешной деятельности таких школ необходима способность

реагирования на разнообразие и перемены, готовность всех, кто с ней связан, учитывать не только собственные, но и общие интересы, а также умение налаживать сотрудничество и партнерство. Школы подобного типа обладают рядом особенностей.

- Директор играет в ней центральную руководящую роль, поддерживая и координируя работу учителей, как индивидуально, так и в группах. Он способствует развитию отношений между членами школьного коллектива и поощряет перемены. Его административная деятельность, занимая важное место, подчинена руководящим функциям.
- Школы существуют не изолированно, а в атмосфере сотрудничества. Отношения между их директорами играют ключевую роль.
- Учителя обладают мотивацией к работе в группе. В школе существует настоящее обучающее сообщество, где учителя, администрация и учащиеся сообща стремятся к знаниям и содействуют развитию критического мышления. Организация школы дает возможность всем членам коллектива пользоваться «общими знаниями». Другими словами, социальный капитал способствует развитию интеллектуального капитала.

Эти характерные особенности, отражающие основные направления трансформации среднего образования, выявлены в процессе исследования опыта конкретных успешных школ (Sharan, Shachar, and Levine 1999). Перечисленными выше особенностями список не ограничивается. Более того, мы не делаем вид, будто подобные требования применимы для всех случаев. Направления, особенности и содержание изменений должны соответствовать социально-экономической ситуации каждой страны и способности ее системы образования воспринимать изменения. Окончательный вид, который приобретет система после трансформации, будет зависеть от способностей ее участников, степени сопротивления или принятия изменений и того, как они будут проводиться в жизнь.

Примечания

¹ В средних школах расписание довольно часто предусматривает шесть уроков в день пять раз в неделю. Встречаются «блочные» варианты такого расписания, где часть дневного расписания разделяется на блоки, которые занимают времени больше, чем один урок.

² В основе этого раздела лежит оценка внутришкольного менеджмента, проведенная Вольштеттером и Морманом (Wohlstetter and Mohrman 1996).

Эпилог

Новый взгляд на среднее образование

Невежественные народы всегда поработены, народы, образованные поверхностно, неуправляемы, свободны только те, кто истинно образован.

Анхель Ганивет, *Письма из Финляндии* (1898)

...Причина не в том, правильно ли разработана стратегия реформ. Можно как угодно умно планировать внедрение новшеств, они все равно не принесут результатов. Неразумно предполагать, что постепенные реформы... в ситуации, когда предпосылок для перемен не существует, приведут к положительному результату. Такие попытки только опорочат сами реформы.

Майкл Фуллан, *Силы перемен* (Michael Fullan 1993, 3)

Чтобы реформа среднего образования была легитимной и устойчивой в долгосрочной перспективе, необходимы политическая воля, последовательность и прозрачность. Таков основной урок, вытекающий из чтения подготовительных материалов к настоящему докладу, посвященных опыту проведения реформ среднего образования в столь разных странах, как Бразилия, Гонконг (Китай), Республика Корея, Финляндия, Чили и Швеция¹. Самой сложной задачей для реформаторов является изменение глубоко укоренившихся представлений об обучении и руководстве образованием, существующих внутри образовательного сообщества и за его пределами. Подобные представления и архетипы сильно мешают проведению столь необходимого обновления в организации системы среднего образования и структуре обучения.

Институциональная модель, доказавшая свою эффективность во многих странах в процессе распространения начального, основного и даже среднего образования в 1980-х и 1990-х гг. уже не отвечает новым образовательным потребностям в быстро меняющемся обществе. Перед сегодняшними обществами стоит задача изменения институтов среднего образования и текущей практики обучения в соответствии с потребностями насыщенной и даже перенасыщенной информационной среды.

Можно ли сказать, что вызовы в сфере среднего образования, стоящие в ближайшей перспективе перед странами с низким, средним и высоким доходом, одинаковы? На первый взгляд, нет. Как уже говорилось в главе 4, вряд ли можно найти одинаковые и общепринятые организационные решения для условий, существующих в разных странах. Перед развивающимися государствами стоят более сложные задачи, чем перед развитыми — прежде всего потому, что им приходится одновременно заниматься и предоставлением образования, и повышением его качества, и делать это в условиях серьезных финансовых и институциональных ограничений. Впрочем, те же аргументы позволяют ответить на поставленный вопрос утвердительно. Развивающиеся, так же как и развитые,

находятся под влиянием новых научных открытий, а также технологических и организационных изменений, для которых не существует границ. Вряд ли кому-либо удастся затормозить этот процесс. Следовательно, системы образования во всех странах должны будут стать гибкими и откликаться на запросы как местного, так и глобального сообщества.

Повышение доступности и улучшение качества среднего образования требует общего изменения подхода к разработке политики и институциональной практике. Давление глобализации и потребность в быстром распространении среднего образования приводят к тому, что мероприятия, не затрагивающие основных характеристик существующей системы среднего образования, имеют мало шансов на успех. Другими словами, невозможно ответить на вызовы, стоящие перед средним образованием, делая *то же самое, но в большем объеме*.

То же самое, но в большем объеме? Как изменить политику и практику среднего образования

Должна ли модель распространения среднего образования повторять ту, что использовалась при распространении начального и основного образования? Можно ли добиться расширения доступа к среднему образованию, повышения его качества и обеспечения соответствия требованиям времени путем простого повторения того, что уже делалось, но в большем объеме? Конечно, нет, причем по многим причинам, связанным с особенностями структуры среднего образования, — его организацией, способами предоставления, учебными программами, руководством и условиями финансирования. Приведем некоторые примеры, которые дают представление о политических трудностях, порождаемых некоторыми характерными чертами среднего образования.

- *Условия финансирования.* Опыт повышению численности учащихся начальных школ неприменим к среднему образованию. Прежде всего, широта доступа в младшие классы средней школы не идет ни в какое сравнение с повсеместным распространением начальных школ, даже несмотря на то, что классы во многих начальных школах недоукомплектованы. Некоторые исследования (например, ADE-KAPE 2003) показывают, что прямые и альтернативные издержки становятся тормозом на пути распространения среднего образования, так как они примерно в 10 раз выше, чем в начальной школе. Поэтому попытки ускорить распространение среднего образования должны сопровождаться совместными усилиями со стороны предложения и со стороны спроса.
- *Структурные особенности отрасли среднего образования.* Различия между средним и начальным образованием хорошо видны на примере найма учителей в сельской местности, где живет большинство учащихся в развивающихся странах. Исследования показывают, что если многие учителя начальных школ являются жителями общин, в которых они преподают, то в средней школе ситуация иная. Поэтому нехватка учителей в средней школе чувствуется острее, что приводит к прогулам, переполненным классам, а в некоторых случаях к некомпетентности учителей. Таковы проблемы со стороны предложения.
- *Дифференциация учебных программ в секторе среднего образования.* Диверсифицированные учебные программы — ключевое условие, позволя-

ющее удержать учеников в средней школе, предотвратить их отсев и обеспечить надежную и осмысленную сертификацию и аккредитацию, открывающую дорогу на рынок труда и к дальнейшему образованию. Являясь важнейшей и основной чертой среднего образования, дифференциация учебных программ имеет важные финансовые последствия и требует более сложной системы управления и руководства, более эффективной и разнообразной внешней поддержки школам и учителям и более квалифицированных услуг по консультированию и профессиональной ориентации учащихся.

- *Проблемы методик и педагогики.* Распространение среднего образования, особенно в странах с низким доходом, должно сопровождаться изменениями в способах предоставления образовательных услуг. Выбор способа предоставления услуги неизбежно влияет на параметры качества и справедливости, имеющие применительно к среднему образованию свою специфику.
- *Политические соображения.* Добиться политического консенсуса в вопросах реформы среднего образования оказалось значительно труднее, чем в вопросах распространения и реформирования начального и высшего образования. Более того, в отличие от них, у среднего образования нет поборников внутри стран, нет у него и международного лобби.

В результате для среднего образования обычная схема мероприятий — «сначала обеспечить охват, а потом заняться качеством» — не подходит. Нет смысла «открывать двери», если низкое качество обучения и несоответствие требованиям ведет к тому, что большинство молодых людей бросают среднюю школу. «Открытая дверь» превращается во «вращающуюся дверь», и молодежь, разочарованная и неудовлетворенная, уходит из школы, как говорится, голосуя ногами. Подобная ситуация чревата кризисом легитимности всей системы образования, поскольку одна из его ступеней вместо того, чтобы стать общедоступной, *de facto* становится эксклюзивной.

Несмотря на то, что для многих стран политика повторения в большем объеме того, что делалось прежде, может показаться финансово выгодной, она не в состоянии преодолеть пропасть, образовавшуюся между богатыми и бедными странами в сфере образования. Пришло время искать новые пути разрешения старых проблем. Новые подходы должны сочетать в себе структурные реформы, направленные на изменение организации и методики обучения, с целенаправленными действиями по обеспечению равных возможностей для бедных и обездоленных с тем, чтобы они могли пользоваться всеми благами образования.

Компромиссы в политике среднего образования: старое и новое

Долгосрочная политика в сфере среднего образования традиционно осуществлялась на основе политических компромиссов, которые сформировали круг обсуждаемых проблем и менталитет образования во всем мире. В настоящем докладе более или менее подробно рассмотрены самые главные из них: качество и справедливость, эффективность и справедливость, централизация и децентра-

лизация, баланс между общим и профессиональным образованием. Традиционные структуры переосмысляются, и во многих странах от них уже отказались. Они отражают культурные и политические шаблоны, которые необходимо было сломать в ситуации стремительно растущего спроса на среднее образование и повсеместного роста численности учащихся. В этом разделе мы рассмотрим старые компромиссы и новые альтернативы, стоящие перед разработчиками образовательной политики.

Качество и справедливость. По традиции в дискуссиях об образовательной политике в секторе начального образования делают упор на вопросы доступа, а в секторе высшего образования на качество. Для среднего образования центральной становится задача обеспечения справедливости. Справедливость можно понимать как область политических мероприятий, лежащую на пересечении задач доступности и качества; она вызывает наиболее далекоидущие последствия для среднего образования. Именно на этапе среднего образования начинается тестирование учащихся и их распределение по различным программам и группам; здесь им приходится сдавать ответственные экзамены, от которых зависят условия сертификации и перехода либо на рынок труда, либо на следующую ступень образования. Это также время, когда ученики впервые должны принимать важные решения о своем жизненном призвании, когда от школы ждут совета и распределения; а родители во всем мире готовы щедро платить за частные уроки, чтобы помочь своим детям добиться успеха (Bray 1999).

В плане справедливости во многих странах основной водораздел проходит между младшими и старшими классами средней школы. Например, в Китае в 2003 г. коэффициент охвата в младших классах составлял 88,7%, а в старших упал до 43%. Поэтому неудивительно, что основным предметом дискуссии о справедливости в сфере образования стала средняя школа.

Эффективность и справедливость. Прогресс в распространении систем массового среднего образования требует эффективного размещения и использования скудных финансовых и человеческих ресурсов. Как правило, неэффективное обеспечение социальными услугами больно ударяет по самым бедным и уязвимым (World Bank 2003f). Поэтому главной задачей демократизации среднего образования становится тщательный и детальный анализ рационального размещения ресурсов и их максимальное повышение эффективности.

Баланс между общим и профессиональным образованием. В быстро меняющемся мире, где знания и новаторство являются главной движущей силой, приобретенный опыт и навыки значительно быстрее, чем раньше, теряют ценность и перестают соответствовать требованиям времени. В результате существовавшее прежде разграничение между общим и профессиональным образованием теперь стирается и исчезает по мере того, как растет спрос на знания и навыки интенсивного пользования информацией.

Централизация и децентрализация. Эффективное предоставление образовательных услуг требует приближения центров принятия решений к учащимся. Гибкому и адаптивному предоставлению образовательных услуг должны способствовать компетентные и квалифицированные педагогические кадры, принимающие решения на уровне школы. Одновременно для обеспечения потребностей страны среднему образованию необходима сильная централизованная или общенацио-

нальная система регулирования, наряду с потенциалом мониторинга и профессиональной поддержки, а также политический консенсус в отношении ясных и прозрачных норм и правил. Иными словами, по мере движения в сторону децентрализации активная роль государства приобретает еще большую важность.

В отличие от прежних компромиссов, которые теперь теряют свое значение, появились сравнительно новые, и возникают политические дилеммы, свойственные современному мышлению и процессу принятия решений в среднем образовании. Основные из них мы приводим ниже.

Конкурентоспособность и общедоступность. По мере того, как образование становится ключевым условием конкурентоспособности нации, в деятельности средней школы усиливаются функции отбора и отсева, что наносит значительный ущерб общедоступности системы. Эта дилемма возникла как раз в то время, когда средняя школа становится главным инструментом воспитания гражданственности, и от нее зависит устойчивость всей системы образования.

Модернизация программы обучения и профессиональная идентичность преподавателей. Необходимость модернизировать программы обучения с учетом новых знаний, порожденных информационным обществом, встречает растущее одобрение, но при этом нужно принимать во внимание то, что профессиональная идентичность учителей средней школы по-прежнему формируется традиционными дисциплинами.

Тенденции к уменьшению размера школ и расширению программы обучения. Очевидный благотворный эффект, который небольшие школы оказывают на успеваемость и благополучие учащихся, вступает в противоречие с настоятельной потребностью к расширению и диверсификации программ обучения в ответ на запросы учеников.

Оценка успеваемости в классе и национальные (государственные) экзамены. Напряжение, существующее между требованиями конкурентоспособности и общедоступности, отражается в противоречивых взглядах на оценку успеваемости учащихся. В то время как проверка знаний на уровне класса является формой индивидуализированной оценки для целей образования, ответственные государственные экзамены продолжают оставаться инструментом управления системой при помощи сигналов и стимулов, влияющих на поведение учеников, родителей, учителей и администраторов.

Упор на конечные результаты и воздействие. В последнее время битва за улучшение качества среднего образования обусловила переход в сфере разработки политики от концепции входных ресурсов к концепции результатов. Теперь во многих странах результаты стандартных тестов рассматриваются как единственный замещающий показатель оценки качества образования. Но такой упор на результаты приведет к новой переоценке воздействия среднего образования на главные элементы, характеризующие жизнь человека: здоровье, доходы, гражданство, производительность, возможность трудоустройства, наделение правами и полномочиями, развитие местных общин и укрепление демократии.

Низко- и высокотехнологичные решения в преподавательской деятельности. В странах с низким доходом постоянно растет противоречие между необходимостью обеспечить базовые потребности учебного процесса, особенно спрос на учебники, и возрастающим желанием не отстать от других и преодо-

леть технологический барьер, воспринимаемым в контексте национальной стратегии создания информационного общества и внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Однако сомнения в том, что ИКТ дадут возможность одним прыжком преодолеть отставание, все более возрастают несмотря на то, что разработчиков решений все время подталкивают к инвестированию именно в эту область.

Политический аспект изменений в сфере среднего образования

Глубоко укоренившуюся структуру институтов среднего образования, получившую развитие в обществе, сравнительно бедном информацией (Lundgren 2002), невозможно изменить в течение четырех или пяти лет правления выборной администрации. Реформы занимают долгое время и могут стать результатом совместного приложения сил, действующих как внутри системы образования, так и вне ее.

Сформировавшаяся образовательная политика трактует распространение среднего образования как постепенный и организованный процесс, а образовательные потребности учащихся — как закрытую систему, предлагая линейную модель обучения в определенной последовательности. Подобная политика либо пренебрегает, либо игнорирует взрывной рост спроса на среднее образование и огромное разнообразие интересов и склонностей молодежи, ее социальной базы и привычек. Такая политика на деле ограничивает образовательные возможности рамками начального образования. Инновационная образовательная политика должна превратить среднее образование в гибкую и разностороннюю систему, предоставляющую молодежи широкие возможности для поступления и ухода из средних учебных заведений на любом этапе и обладающую разнообразным инструментарием оценки и сертификации полученных знаний и умений и (OECD 1999). Такая концепция системы способна помочь ее трансформации, однако не претендует на роль всеобъемлющего и универсального политического документа.

Обзор недавних инициатив в области реформирования среднего образования, выполненный для данного доклада¹, помог определить следующие главные стратегические ориентиры, о которых должны помнить разработчики политики в процессе проектирования и внедрения мероприятий по трансформации институтов и практики среднего образования.

1. Для проведения улучшений существует множество путей; но общей формулы или «волшебного слова» для реформирования среднего образования не придумано. Короче говоря, готовых решений и примеров для подражания, которые можно было бы использовать независимо от специфических условий страны, нет. Тем не менее, процесс распространения среднего образования и улучшения его качества дает возможность определить структурные рамки национальной дискуссии.
2. Необходимо усилить нажим на рычаги как внутри системы образования, так и за ее пределами. Если субъекты внутри и вне системы, каждый из которых работает над разными аспектами процесса трансформации, подталкивают друг друга, то шансы реального и долговременного улучшения значительно повышаются. Например, современные требования подотчетности, приходящие в школьную систему извне, и движение в сторону большей автономии,

идущее изнутри школы, одинаково повышают потребность в квалифицированных, компетентных профессионалах в области образования.

3. Процесс трансформации характеризуется длительностью и требует руководства, политической поддержки, консенсуса, энергии и ресурсов. Так как на высших политических и административных должностях часто происходят перестановки, подрывающие процесс реформирования, то, чтобы обеспечить долговременность и эффективность проводимых реформ, необходимы постоянные усилия по созданию консенсуса и глубокая приверженность школьного руководства общим взглядам, чтобы .
4. Процесс трансформации должен постоянно опираться на информацию, поступающую с мест, из регионов, школ и от отдельных учеников. С одной стороны, система мониторинга и оценки нужна как инструмент совершенствования системы образования путем определения слабых и сильных сторон. С другой стороны, необходимо обеспечить развитие потенциала стем, чтобы разработчики решений, директора школ и учителя-практики могли эффективно использовать поступающую к ним информацию и обеспечивать учащихся наилучшими образовательными услугами.
5. Школы работают в разных условиях, поэтому они по-разному реагируют на одни и те же политические мероприятия. Необходимо обеспечить внешнюю поддержку школ, гибкую и разнообразную. Реформа образования должна сочетать усилия по совершенствованию деятельности лучших учебных заведений (движение вперед) с мерами по преодолению разрыва между неэффективными и высокорезультативными школами (выравнивание). Именно так должны работать учебные заведения и учителя, особенно в условиях растущего разнообразия состава учащихся.
6. Одним из важнейших стратегических направлений успешного внедрения новой политики является улучшение качества обучения на уровне класса. Главным здесь становится постоянное, четко выверенное и координированное профессиональное развитие преподавательского состава.

Страны стремятся повысить численность выпускников средней школы, способных определять и решить проблемы общества и работать на его благо в течение всей жизни. Фундаментальной идеей современной теории обучения является то, что многообразие целей обучения требует многообразия методических подходов. Новые цели в сфере образования требуют изменения возможностей обучения. Если взглянуть на основные принципы реформирования с точки зрения «микрopolитики» или отдельной школы, их можно сформулировать следующим образом:

- *Принцип опоры на ученика.* В центре любого решения должен стоять учащийся. Это значит, что любая трансформация обучающей среды должна быть направлена на удовлетворение запросов, интересов и потребностей молодежи. Выдвижение учащихся в центр внимания может стать катализатором процесса реформирования обучения в школах.
- *Принцип общедоступности.* Необходимо действовать в интересах всех школьников, уделяя особое внимание предоставлению равных возможностей ученикам из семей с низким доходом, девочкам и представителям национальных меньшинств путем разработки целевых программ.

- *Принцип гибкости и соответствия запросам потребителя.* Нужно, чтобы содержание обучения могло гибко подстраиваться под конкретные обстоятельства и потребности учащихся.
- *Принцип соответствия контексту.* Особое внимание следует уделять контексту, в котором происходит трансформация. Это требует крепких связей между школьной системой и местными общинами, а также между преподавателями и учениками.

Конечно, разработчики политики, эксперты и консультанты играют большую роль и весьма востребованы. Но для обеспечения длительности и устойчивости процесса реформ его содержание должно быть сосредоточено на местной общине. Это означает трансформацию, продиктованную местными проблемами и опирающуюся на местный исследовательский и административный потенциал, обеспечивающий как сам процесс изменений, так и участие в нем граждан.

Процесс трансформации никогда не виден во всей его полноте; скорее он совершается как «скрытая образовательная политика» (Kivirauma, Rinne and Seppanen 2003), представляющая собой последовательность небольших, но взаимосвязанных изменений в программе обучения, размещении ресурсов, финансировании, а также в методах управления, которая ведет к возникновению совершенно нового курса. Главный компонент этой стратегии — выработка общей концепции путем активной политической дискуссии с участием всех заинтересованных сторон. Вкладом в такую дискуссию может стать опыт других стран, а также результаты проведенных исследований. Наш доклад тоже призван стать таким вкладом.

В докладе намечены стратегические направления перестройки механизма внешней помощи среднему образованию в развивающихся странах. В Приложении К перечислены все проекты и программы Всемирного банка по поддержке среднего образования, реализуемые в настоящее время. В будущем следует принять меры по стратегической увязке этих проектов и программ с рекомендациями, сформулированными в докладе.

Примечание

¹ Авторы аналитических справок, положенных в основу доклада: Ахо и Питканен (Aho and Pitkanen 2003); Кокс (Cox 2004); Ким (Kim 2002); Лундгрэн и Роман (Lundgren and Roman 2003); и Суза (Souza 2003).









Приложение 1

Структура образовательных систем и обязательное образование

Наиболее распространенные типы организации ступеней среднего образования

Все/Первая ступень	Вторая ступень	Третья ступень	Основные регионы
Подготовительное, дополнительное Основное среднее	Общее среднее		Ближний Восток и Северная Африка
Промежуточная школа	Промежуточная школа (Middle school) Средняя школа	Верхняя ступень средней школы	Центральная Америка, Анды
Промежуточная школа / Младшие классы средней школы	Верхняя ступень средней школы	Верхняя ступень средней школы	Ряд стран Африки и Латинской Америки
Нижняя ступень средней школы	Верхняя/высшая ступень	Старшая ступень средней школы	Южная Азия, Ирландия, Новая Зеландия
Младшие классы средней школы	Старшие классы средней школы	Шестой класс	Ирландия, Новая Зеландия
Переходная школа (Intermediate school)	Старшее звено общего среднего образования		Великобритания, англоговорящие страны Карибского бассейна, Ирак
Первая ступень среднего образования	Вторая ступень среднего образования, лицей		Ближний Восток и Северная Африка, Филиппины
Общее среднее образование	Подготовительная ступень, лицей		Франкофонная Африка, Эфиопия, Ямайка
Полимодальное среднее образование			Восточная Европа, Центральная Азия
Диверсифицированное среднее образование			Мексика
Старшие классы средней школы			Центральная Америка, Анды
Верхний уровень среднего образования	Третье звено основного образования		Португалия

УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ

-  Дошкольное (предоставляется государством)
-  Начальное
-  Все среднее/ первая ступень среднего образования
-  Вторая ступень среднего образования
-  Третья ступень среднего образования
-  Обязательное звено (разные цветовые обозначения)
-  Пересекающиеся уровни (разные цветовые обозначения)
-  Доначальное образование (несоответствие между данными статистического ежегодника ЮНЕСКО 1997 г. и базами данных ЮНЕСКО и SIMA)

* Нет точных данных о классификации ступеней

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЛАСТЕЙ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

От – Возраст поступления в систему обязательного образования на доначальном или начальном уровне.

До – Способ представления этих данных (по степени инклюзивности) не одинаков в разных источниках. Для удобства сравнения мы везде используем неинклюзивный критерий, показывающий возраст окончания последнего класса обязательной ступени или возраст поступления в следующий класс.

Продолжительность – Число лет обязательного образования.

Страны Африки к югу от Сахары	Возраст поступления и продолжительность обучения																				Обязательное образование			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	от	до	прод.
Ангола							o	o	o	o	o	o	o	o								6	14	8
Бенин							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	12	6
Ботсвана							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Буркина-Фасо							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Бурунди							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	13	6
Камерун							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	12	6
ЦАР							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Чад							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	12	6
Конго, Дем. Респ.							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	12	6
Конго, Республика							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Кот-д'Ивуар							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	12	6
Эритрея							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	12	5
Эфиопия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Габон							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Гамбия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	16	9
Гана	o						o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Гвинея							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	13	6
Кения							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	14	8
Лесото							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	13	7
Либерия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Мадагаскар							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	11	5
Малави							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	5	13	8
Мали							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	13	6
Мавритания							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	12	6
Мозамбик							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	13	7
Намибия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Нигер							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	12	6
Нигерия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Руанда							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	13	6
Сенегал							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	13	6
Сьерра-Леоне							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	—	—	—
Сомали							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	14	8
Южно-Африк. Республика							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	16	9
Судан							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	14	8
Свазиленд							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	13	7
Танзания							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	14	7
Того							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Уганда							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	13	7
Замбия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	16	9
Занзибар (Танзания)*							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	17	10
Зимбабве							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	13	7
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			

Ближний Восток и Северная Африка	Возраст поступления и продолжительность обучения																				Обязательное образование			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	от	до	прод.
Афганистан				■	■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	7	13	6
Алжир			■	■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	15	9
Бахрейн			■	■	■																	—	—	—
Бруней			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○					5	17	12
Джибути			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	15	9
Египет			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	15	9
Иран			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	14	8
Ирак			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	18	12
Израиль			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	5	16	11
Иордания			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	16	10
Кувейт			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	14	8
Ливан			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	12	6
Ливия			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	15	9
Марокко			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	7	13	6
Оман			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	—
Катар			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	12	6
Саудовская Аравия			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	—	—	—
Сирия			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	12	6
Тунис			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	15	9
ОАЭ			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	12	6
Зап. берег и сектор Газа			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	17	11
Йемен			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	15	9
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			

Латинская Америка и страны Карибского бассейна	Возраст поступления и продолжительность обучения																				Обязательное образование			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	от	до	прод.
Аргентина				■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■				5	15	10
Багамские Острова			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■	■	■	■	5	16	11
Барбадос			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■				5	16	11
Белиз			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■	■	■		5	13	8
Боливия			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■				6	14	8
Бразилия			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■				7	15	8
Чили			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		6	18	12
Колумбия			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■				5	15	10
Коста-Рика	■	■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■	■	■		5	14	9
Куба			■	■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	■	■	■		6	15	9
Доминика			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		5	17	12
Доминик Республика			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	5	14	9
Эквадор			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	6	15	9
Сальвадор			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	4	15	11
Гренада*		■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		5	14	9
Гватемала			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	7	13	6
Гайана			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	5	15	10
Гаити			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	6	15	9
Гондурас			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	6	12	6
Ямайка			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	6	12	6
Мексика			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	6	16	10
Никарагуа			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	6	12	6
Панама			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	4	15	11
Парагвай			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	6	15	9
Перу			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	5	17	12
Сент-Китс и Невис			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	5	12	7
Сент-Люсия*			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	6	13	7
Сент-Винсент			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	5	16	11
Суринам			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	7	12	5
Тринидад и Тобаго			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	5	17	12
Уругвай			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	5	15	10
Венесуэла			■	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	■	5	17	12
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			

Восточная Европа и Центральная Азия	Возраст поступления и продолжительность обучения																				Обязательное образование			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	от	до	прод.
Албания							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o				6	14	8
Армения							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o				6	16	10
Азербайджан							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o				6	17	11
Беларусь							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o				6	15	9
Болгария							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	18	12
Хорватия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	14	8
Кипр							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			5,5	15	9
Чехия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	15	9
Эстония							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	16	9
Грузия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	12	6
Венгрия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	18	12
Казахстан							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	14	8
Киргизия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	15	8
Латвия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	16	9
Литва							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	16	10
Македония, БЮР							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	15	8
Молдова							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	16	10
Польша							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	19	12
Румыния							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	15	9
Россия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	19	12
Словакия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	15	9
Словения							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	15	9
Таджикистан							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	16	9
Турция							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	14	9
Туркменистан							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	16	8
Украина							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	17	11
Узбекистан							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			6	18	12
Югославия (бывшая)							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o			7	15	8
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			

Западная Европа и США	Возраст поступления и продолжительность обучения																				Обязательное образование			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	от	до	прод.
Австрия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Бельгия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	18	12
Дания							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Финляндия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	16	9
Франция							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Греция							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Исландия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Ирландия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Италия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	14	8
Люксембург							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Голландия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	3	18	15
Норвегия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Португалия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Испания							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Швеция							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	16	9
Швейцария							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Великобритания							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	5	16	11
США							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	5	16	11
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			

Восточная Азия и Тихоокеанский регион	Возраст поступления и продолжительность обучения																				Обязательное образование			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	от	до	прод.
Австралия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Камбоджа							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Китай							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Фиджи							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	14	8
Индонезия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	15	8
Япония							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
КНДР							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	5	16	11
Корея, Республика							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Лаос							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	11	5
Малайзия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	12	6
Монголия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	8	16	8
Мьянма							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	5	10	5
Новая Зеландия							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	17	11
Папуа–Новая Гвинея							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Филиппины							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	7	13	6
Сингапур							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Таиланд							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	15	9
Вануату							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	16	10
Вьетнам							o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o	6	11	5
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			

Западная Европа и США	Возраст поступления и продолжительность обучения																				Обязательное образование			
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	от	до	прод.
Бангладеш					▨	▨	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	11	5
Бутан						▨	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	17	11
Индия				▨	▨	▨	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	6	14	8
Непал				▨	▨	▨	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	7	16	9
Пакистан				▨	▨	▨	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	5	15	10
Шри-Ланка				▨	▨	▨	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	5	14	9
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20			

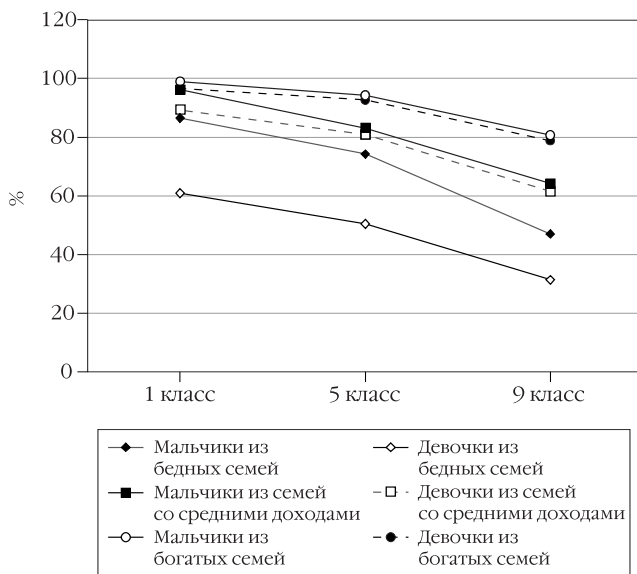
Источники. UNESCO-IAU (<http://www.unesco.org/iau/cd-data>); UNESCO, *Statistical Yearbook 1999* (<http://www.uisunesco.org/en/stats/statistics/yearbook/tables/ed.htm>); World Bank, *World Development Indicators 2003* (данные за 1997 учебный год); Всемирный банк. Система управления и анализа статистической информации (SIMA).

Примечание. — нет данных.

Приложение 2

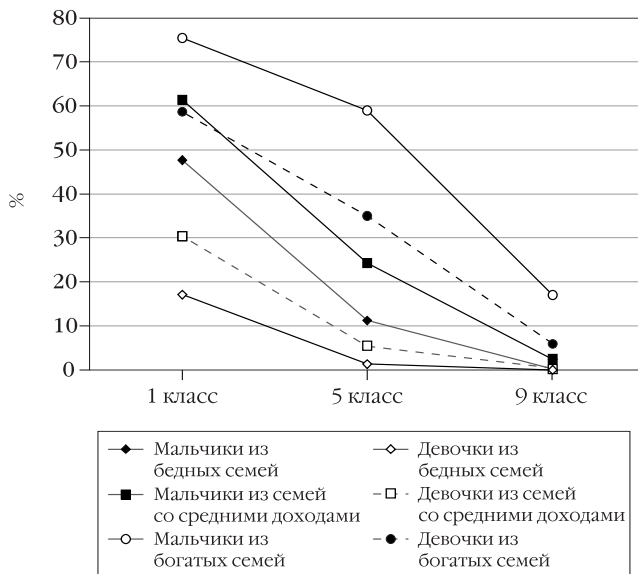
Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, избранные страны и годы

Рисунок П2.1. Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Арабская Республика Египет, 1995–1996 гг.



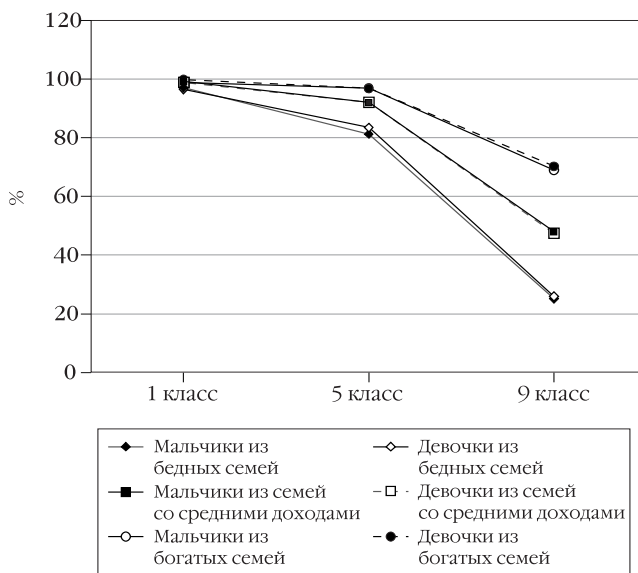
Источник. Filmer (2000).

Рисунок П2.2. Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Чад, 1998



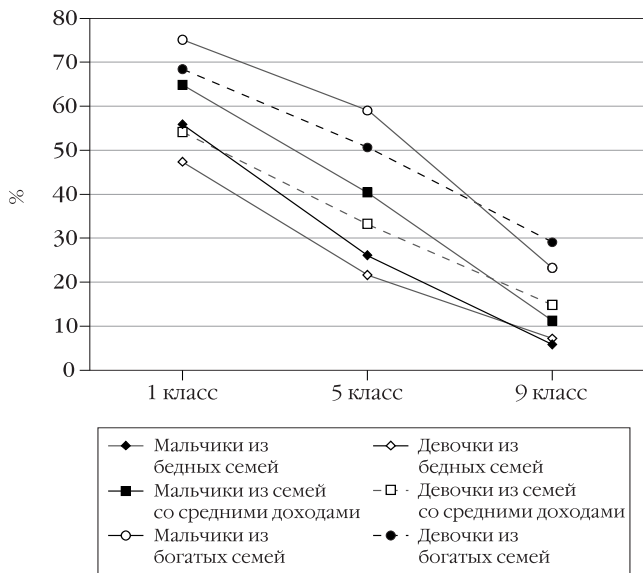
Источник. Filmer (2000).

Рисунок П2.3. Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Индонезия, 1997



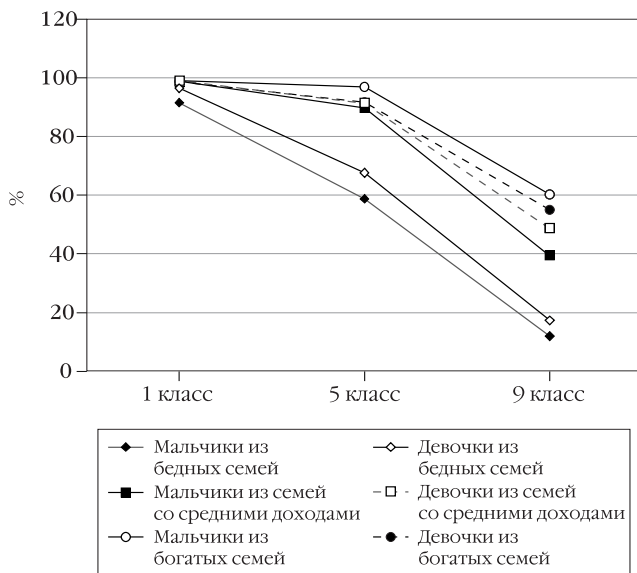
Источник. Filmer (2000).

Рисунок П2.4. Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Индия, 1996



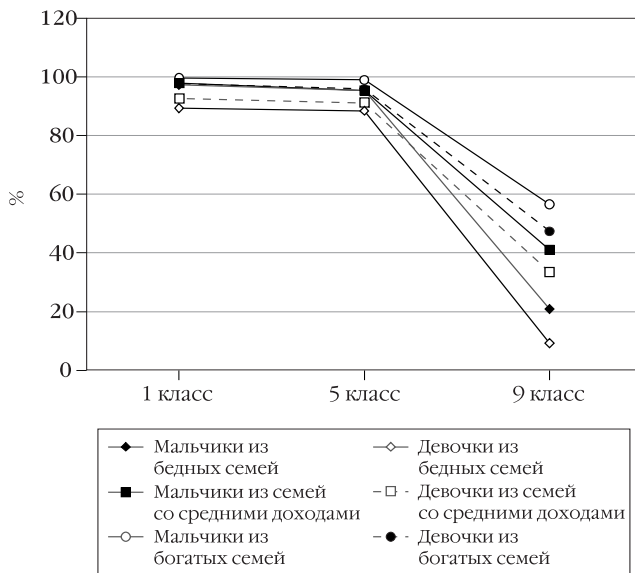
Источник: Filmer (2000).

Рисунок П2.5. Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Колумбия, 1995



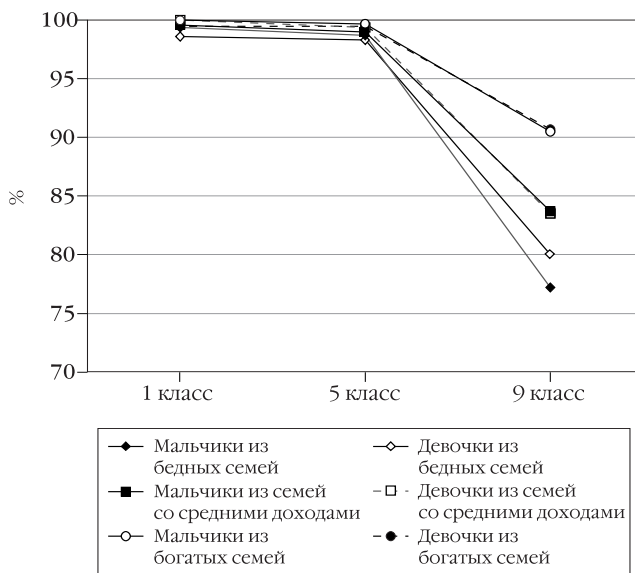
Источник: Filmer (2000).

Рисунок П2.6. Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Турция, 1993



Источник: Filmer (2000).

Рисунок П2.7. Продолжительность обучения в школе по группам дохода и полу, Узбекистан, 1996



Источник: Filmer (2000).

Приложение 3

Продолжительность образования. Распределение по группам доходов и полу, избранные страны

Таблица П3.1. Продолжительность образования у юношей в возрасте 15–19 лет, по группам населения с разным уровнем доходов по отдельным странам, %

Страна, год	Образование в объеме 1 класса			Образование в объеме 5 классов			Образование в объеме 9 классов		
	Бедные семьи	Семьи со средним доходом	Богатые семьи	Бедные семьи	Семьи со средним доходом	Богатые семьи	Бедные семьи	Семьи со средним доходом	Богатые семьи
Чад, 1998	47,7	61,4	75,5	11,2	24,3	59,0	0,2	2,4	17,0
Нигер, 1997	25,0	30,4	70,1	18,8	25,1	62,5	0,7	2,1	18,7
Уганда, 1995	86,7	93,2	93,6	43,2	58,2	78,1	2,4	6,3	24,1
Индонезия, 1997	97,1	99,2	98,9	81,3	92,1	97,0	25,2	48,0	69,0
Филиппины, 1998	96,3	99,8	99,1	77,1	95,8	97,5	21,0	55,9	70,5
Индия, 1992–1993	65,0	86,8	96,6	53,4	79,3	94,6	21,6	45,6	75,1
Пакистан, 1990–1991	50,	76,6	92,4	39,6	66,1	88,3	10,9	29,0	60,5
Египет, 1995–1996	86,5	96,2	99,0	74,2	83,1	94,3	47,0	64,2	80,7
Марокко, 1992	55,2	89,0	98,0	34,9	70,9	89,4	5,0	19,8	43,3
Бразилия, 1996	89,9	97,7	99,0	40,3	75,0	87,4	5,8	23,4	32,9
Бразилия (Северо-восток), 1996	83,3	95,1	97,1	28,6	67,2	70,0	3,0	18,2	19,0
Колумбия, 1995	91,6	98,9	99,0	58,8	89,7	97,0	11,9	39,4	60,3
Турция, 1993	97,4	97,9	99,7	95,5	95,4	99,0	20,9	41,1	56,6
Узбекистан, 1996	99,4	99,6	100,0	98,7	99,0	99,7	77,2	83,7	90,5

Источник: Filmer (2000).

Таблица П3.2. Продолжительность образования у девушек в возрасте 15–19 лет, по группам населения с разным уровнем доходов по разным странам, %

Страна, год	Образование в объеме 1 класса				Образование в объеме 5 классов				Образование в объеме 9 классов				
	Бедные семьи	Семьи со средним доходом	Богатые семьи	Бедные семьи	Бедные семьи	Семьи со средним доходом	Богатые семьи	Бедные семьи	Семьи со средним доходом	Богатые семьи	Бедные семьи	Семьи со средним доходом	Богатые семьи
Чад, 1998	17,1	30,4	58,7	1,3	5,4	35,5	0,0	0,4	5,9				
Нигер, 1997	7,2	13,5	54,9	4,5	10,2	49,5	0,1	0,5	11,5				
Уганда, 1995	70,3	81,1	92,5	35,0	48,6	75,6	3,0	5,6	25,0				
Индонезия, 1997	96,6	98,9	99,9	83,5	92,1	96,9	25,9	47,5	70,3				
Филиппины, 1998	97,6	99,6	99,1	89,5	98,0	97,7	39,4	68,3	65,8				
Индия, 1992–1993	29,3	65,1	94,3	21,7	57,2	91,8	6,1	26,7	71,0				
Пакистан, 1990–1991	12,2	45,4	87,0	8,3	37,5	81,9	1,5	12,5	49,4				
Египет, 1995–1996	60,9	89,3	96,5	50,4	80,9	92,7	31,3	61,5	78,8				
Марокко, 1992	21,1	66,2	85,4	9,5	49,3	77,6	1,1	13,0	40,7				
Бразилия, 1996	95,3	99,5	99,4	51,9	85,3	91,6	10,2	32,1	43,3				
Бразилия (Северо-восток), 1996	93,4	98,4	96,4	41,5	76,7	81,9	6,5	26,1	29,0				
Колумбия, 1995	96,5	99,0	98,7	67,7	91,4	91,8	17,3	48,7	55,0				
Турция, 1993	89,4	92,7	97,7	88,5	91,2	95,9	9,2	33,4	47,4				
Узбекистан, 1996	98,6	100,0	99,5	98,5	99,4	99,5	80,0	83,5	90,7				

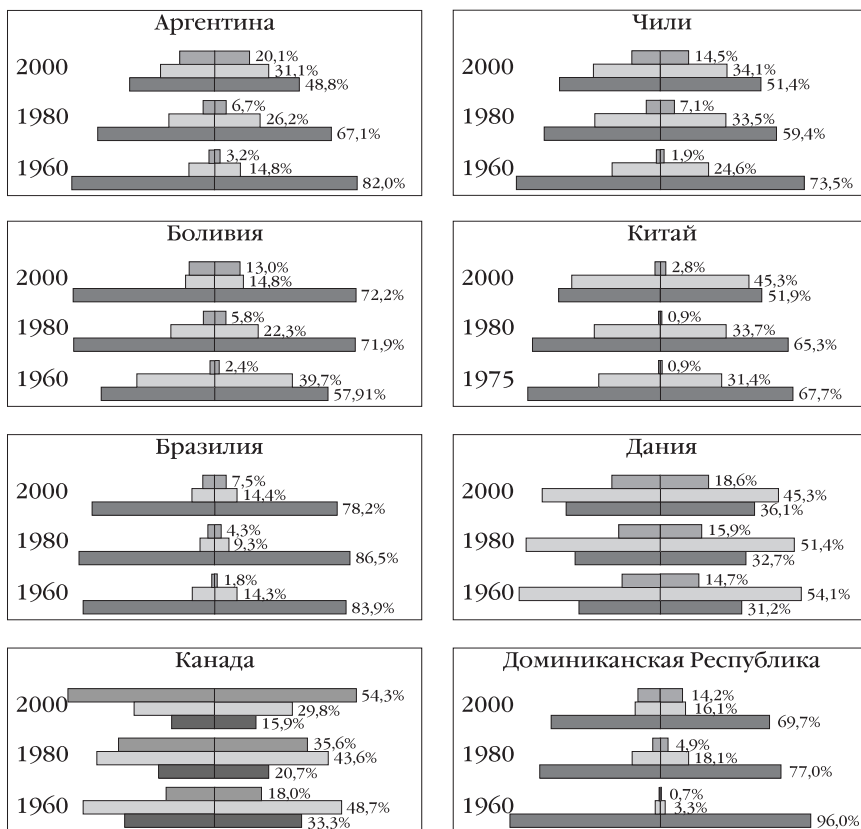
Источник: Filmer 2000.

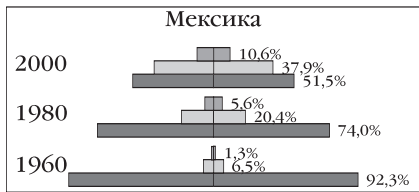
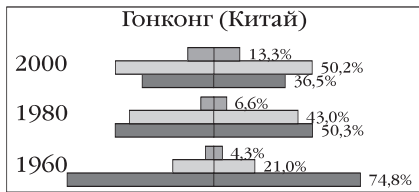
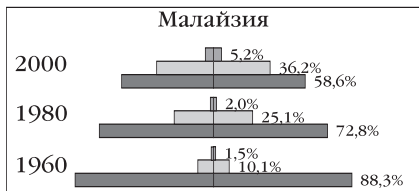
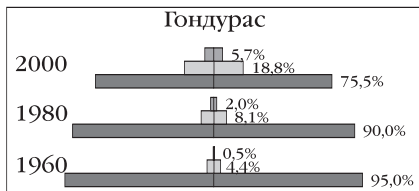
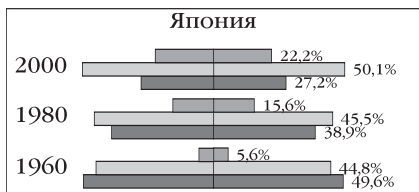
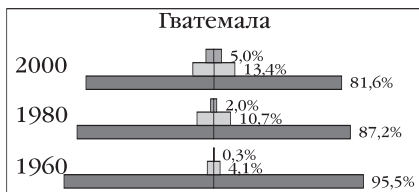
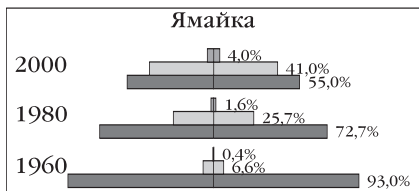
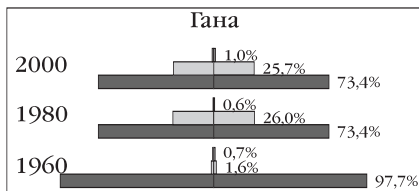
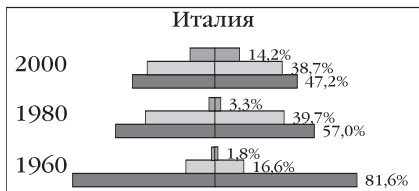
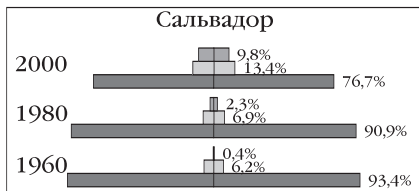
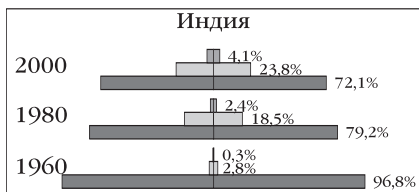
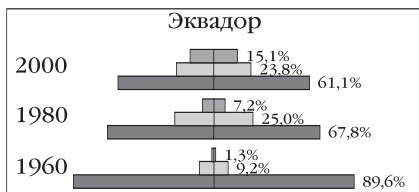
Приложение 4

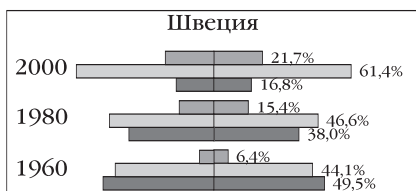
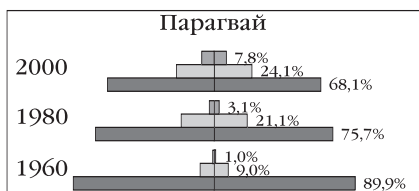
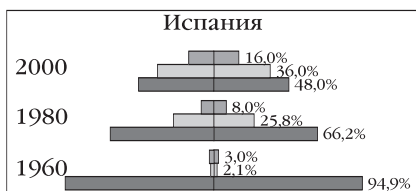
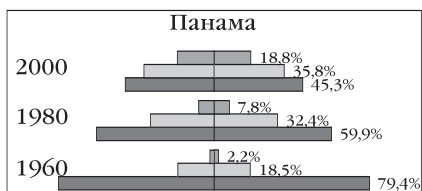
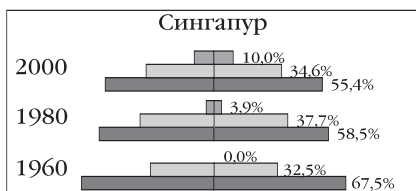
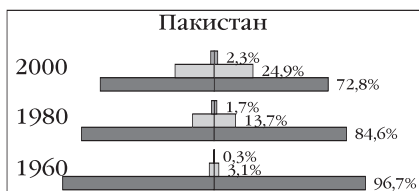
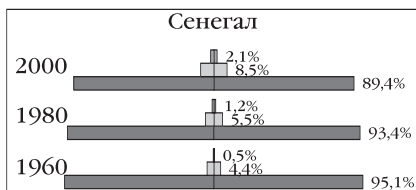
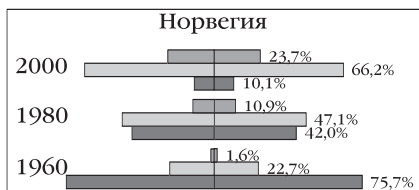
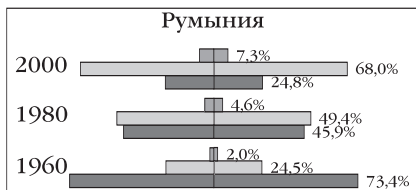
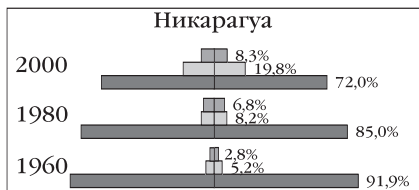
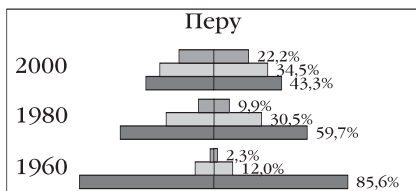
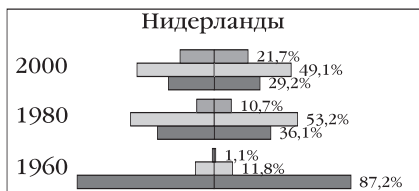
Образовательные пирамиды в некоторых странах

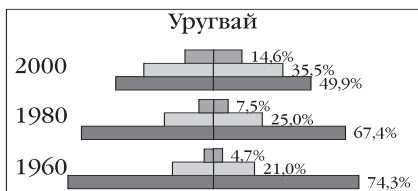
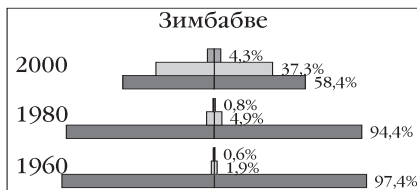
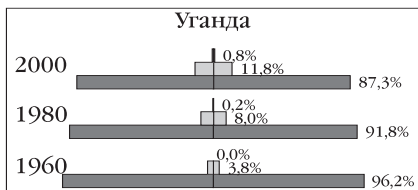
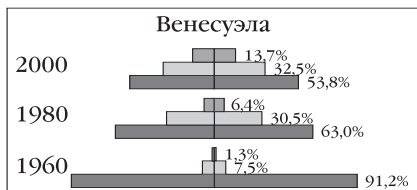
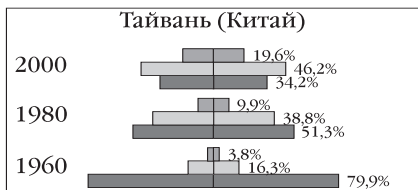
Данные рисунки иллюстрируют текст раздела «Продолжительность образования в средней школе» главы 3. На рисунках П4.1 нижняя часть пирамиды соответствует начальному образованию, средняя часть — среднему и верхняя часть — высшему.

Рисунок П4.1. Продолжительность образования у лиц в возрасте от 15 лет и старше, %









Приложение 5

Валовой коэффициент охвата и продолжительность образования по группам доходов

Таблица П5.1. Валовой коэффициент охвата и продолжительность образования по группам доходов, 2000 г.

		<i>Валовой коэффициент охвата (средневзвешенный по миру = 67)</i>			
		<i>Низкий</i>		<i>Высокий</i>	
<i>Продолжительность образования (средняя по миру = 6,5)</i>	<i>Низкая</i>	Квадрант I		Квадрант II	
	♠ Гвинея-Бисау	♠ Гана	■ Бразилия	♠ Боливия	
	♠ Мали	♠ Кения	♠ Тунис	■ Португалия	
	♠ Нигер	♠ Лесото	♠ Ямайка	■ Маврикий	
	♠ Судан	♠ Доминиканская Республика	♠ Колумбия	■ Бахрейн	
	♠ Гамбия	♠ Индонезия	♠ Иран,	■ Южно-Африканская Республика	
	♠ Бенин	♠ Индия	Исламская Республика	■ Ботсвана	
	♠ Сьерра-Леоне	♠ Сальвадор	♠ Алжир	♠ Таиланд	
	♠ Непал	♠ Турция	♠ Египет,		
	♠ Сенегал	♠ Зимбабве	Арабская Республика		
	♠ Руанда	♠ Замбия			
	♠ Бангладеш	♠ Сирия			
	♠ Танзания	♠ Сирия			
	♠ Папуа–Новая Гвинея	♠ Свазиленд			
	♠ Малави	■ Коста-Рика			
	♠ Того	♠ Парагвай			
	♠ Гватемала	■ Кувейт			
	♠ Уганда	♠ Китай			
	♠ Камерун	♠ Венесуэла			
♠ Пакистан					

Таблица П5.1 (продолжение)

		<i>Валовой коэффициент охвата (средневзвешенный по миру = 67)</i>	
		<i>Низкий</i>	<i>Высокий</i>
<i>Продолжительность образования (средняя по миру = 6,5)</i>	<i>Высокая</i>	Квадрант III	Квадрант IV
			<ul style="list-style-type: none"> ■ Малайзия ♠ Шри-Ланка ♠ Иордания ● Италия ■ Мексика ● Испания ■ Чили ■ Уругвай ♠ Перу ■ Тринидад и Тобаго ● Франция ♠ Филиппины ● Австрия ♠ Панама ■ Греция ■ Барбадос ■ Аргентина ● Исландия ■ Венгрия ■ Словакия

- Нидерланды
- Великобритания
- ♠ Болгария
- Япония
- Чехия
- ♠ Румыния
- Израиль
- Дания
- Польша
- Финляндия
- Германия
- Швейцария
- Корея, Республика
- Австралия
- Швеция
- Канада
- Новая Зеландия
- Норвегия
- США

♠ Низкие доходы ■ Средние доходы ● Высокие доходы
(Классификация Всемирного экономического форума)

Источник. Всемирный банк, База данных Системы управления и анализа статистической информации (SIMA).

Приложение 6

«Дорожная карта» знаний и умений учителя, необходимых в средней школе в обществе, основанном на знаниях

Мартине, Реймон и Готье (Martinet, Raymond, and Gauthier 2001) составили карту преподавательских знаний и умений, которая может оказаться полезной при разработке программ повышения квалификации учителей. Для целей настоящего доклада эти предложения дополнены выводами и данными новейших исследований на тему овладения преподавательскими навыками.

Знания и умения, необходимые в профессиональной области

Критически интерпретировать с профессиональной точки зрения объекты познания и культуры

- Уметь определять базовые и стержневые знания (концепции, постулаты и методы) в предмете обучения, с тем чтобы стимулировать осмысленный учебный процесс.
- Уметь критически дистанцироваться от преподаваемого предмета.
- Находить взаимосвязь между культурным уровнем, заложенным в программу обучения, и культурным уровнем школьников.
- Сделать класс местом, где могут сосуществовать разные точки зрения.
- Уметь критически взглянуть на собственное происхождение, культуру своего поведения и социальную роль.
- Устанавливать взаимосвязи между знаниями, относящимися к разным предметам.

Принимать участие в индивидуальных и коллективных проектах профессионального развития

- Оценивать собственные знания и умения и находить способы развивать их, используя для этого все возможные средства.
- Обмениваться мнениями с коллегами по поводу новых педагогических и дидактических приемов.
- Обдумывать собственный преподавательский опыт и применять результаты на практике.

Не забывать об этике и ответственности во время выполнения профессиональных обязанностей

- Помнить о тех ценностях, которые составляют смысл вашей деятельности.
- Способствовать установлению демократических взаимоотношений в классе; уделять учащимся должное внимание и оказывать им поддержку.
- Ставить высокие цели; верить, что учащиеся способны хорошо учиться, а преподаватели должны успешно их обучать и несут за это ответственность.
- Для обеспечения прозрачности и отчетности уметь объяснять, почему были приняты те или иные решения, относящиеся к процессу обучения учеников.
- Относиться с уважением к тем аспектам профессии, которые требуют конфиденциальности.
- Избегать всех форм дискриминации по отношению к учащимся, родителям или коллегам.
- Разумно использовать руководства и правила, регламентирующие профессиональную деятельность.

Знания и умения, необходимые для преподавания

Создавать обучающие ситуации, которые подходят для данных учеников и данного предмета обучения, с тем чтобы развить знания и умения, предусмотренные учебной программой

- Развивать умение излагать и формулировать содержание учебного предмета так, чтобы оно стало понятно всем.
- Понимать, что делает освоение специфической темы простым или сложным, а также какие понятия и предубеждения существуют у учеников разного возраста и социального происхождения по отношению к самым распространенным темам и проблемам учебного процесса.
- Уметь анализировать ошибочные представления учеников, относящиеся к предмету обучения.
- Планировать результаты обучения и оценки, не забывая о логическом развитии содержания и обучающего процесса.
- Не забывать о разнице в происхождении учащихся (их гендерной, этнической, социально-экономической и культурной принадлежности), об их потребностях и интересах.
- Выбирать разные и наиболее подходящие к данной ситуации дидактические приемы для обучения знаниям и умениям в соответствии с учебной программой.
- Создавать обучающие ситуации, помогающие усваивать знания в различных контекстах.

Управлять обучающими ситуациями, которые подходят для данных учеников и данного предмета обучения, с тем, чтобы развить знания и умения, заложенные в учебной программе

- Создавать условия, при которых учащиеся станут принимать участие в разрешении проблем, обсуждении тем и проектов, не упуская из виду их когнитивные, эмоциональные и социальные характеристики.

- Создавать учебную ориентацию в самом начале урока или деятельности при помощи предварительного представления или вступления.
- Преподносить предмет обучения как часть целой сети знаний, структурно организованной вокруг мощных идей.
- Предоставлять учащимся возможность использовать те источники, которых требует данная обучающая ситуация.
- Давать ученикам возможность учиться, посвящая основное время деятельности, предусмотренной программой обучения.
- Задавать ученикам вопросы, вовлекая их в обсуждение важнейших идей.
- Направлять и помогать учащимся отбирать, интерпретировать и осмысливать имеющуюся информацию.
- Формировать процесс обучения путем соответствующей стратегии, частыми вопросами, постоянной обратной связью, чтобы способствовать усвоению знаний.
- Давать ученикам возможность практиковаться и применять полученные знания, чтобы добиться обратной связи, направленной на их совершенствование.

Оценка прогресса учащегося в освоении содержания предмета и необходимых знаний и умений

- Управлять информацией в процессе обучения, чтобы помочь ученику преодолеть возникающие трудности, и организовать преподавание так, чтобы способствовать его прогрессу.
- Постоянно следить за прогрессом учащегося при помощи не только формального тестирования и оценки его деятельности, но и неформального определения его вклада в деятельность на уроке и в работу над заданиями.
- Создавать или применять инструменты оценки успеваемости и освоения навыков и умений.
- Ясно и недвусмысленно сообщать ученикам и их родителям, какие результаты достигнуты и каков прогресс в освоении знаний, умений и навыков.
- Сотрудничать с учительским коллективом для определения нужного ритма и стадий в обучающем цикле.

Планирование, организация и наблюдение за работой группы или класса, с тем чтобы способствовать процессу обучения и общения

- Создать эффективную систему нормальной деятельности в классе.
- Четко донести до учащихся правила поведения в школе и в обществе и добиться, чтобы они их соблюдали.
- Способствовать участию учеников — как в группе, так и каждого в отдельности — в выработке норм совместной жизни и работы в классе.
- Принимать меры по предотвращению неправильного поведения, а в случае возникновения подобного поведения — активно вмешиваться в ситуацию.

Деятельность преподавателя должна учитывать разнообразие учащихся

- Учебные задания должны учитывать потенциал и особенности учеников.
- Ритм учебного процесса необходимо организовать с учетом возможностей учащихся.
- Организовывать группы студентов, разнородные по составу, чтобы они учились совместной работе.
- Помогать социальной интеграции тех учеников, у которых наблюдаются трудности в учебе и общественном поведении.
- Находить надежную информацию о потребностях учащихся.
- Принимать участие в подготовке и воплощении в жизнь плана по адаптированной деятельности.

Использование ИКТ (информационно-коммуникационных технологий) при подготовке и проведении учебной деятельности, в классной работе и для профессионального развития

- Уметь разумно оценить достижения и недостатки ИКТ как средства обучения и их пользу для общества.
- Осознавать педагогический потенциал ИКТ.
- Использовать все разнообразие средств мультимедиа; эффективно применять ИКТ для нахождения, интерпретации и передачи информации, а также для решения проблем.
- Использовать ИКТ для создания сети по обмену информацией по изучаемому предмету и его преподаванию.
- Помогать учащимся использовать ИКТ в процессе обучения, оценивать это использование и анализировать данные, полученные с помощью Интернета.

Четко и ясно выражать свои мысли в письменной и устной форме в любой ситуации, связанной с преподавательской деятельностью

- Обращаясь к ученикам, родителям и коллегам, использовать соответствующий стиль речи.
- Соблюдать правила письменной речи в документах, адресованных ученикам, родителям и коллегам.
- Знать, как нужно последовательно, конструктивно и с уважением к слушателям отстаивать свою позицию, излагать идеи и вести дискуссию.
- Постоянно задавать вопросы учащимся для стимуляции процесса осмысливания содержания обучения, чтобы они поняли взаимосвязь и зависимость между основными идеями, критически восприняли их содержание и применили для разрешения поставленных задач, для принятия решений.
- Ясно излагать свои мысли, используя четкие выражения и правильную пунктуацию; исправлять ошибки, которые делают ученики в письменной и устной речи; постоянно совершенствовать свою устную и письменную речь.

Знания и умения, необходимые для работы в школе

Для достижения целей образовательной деятельности уметь работать совместно со школьными работниками, родителями и различными общественными деятелями

- Работать вместе с другими членами школьного коллектива над определением целей и над подготовкой и воплощением в жизнь образовательных проектов.
- Способствовать участию родителей в работе школы и предоставлять им всю необходимую информацию.
- Поощрять учеников принимать участие в управлении школой и в различных проектах и событиях.

Работать в сотрудничестве с другими членами преподавательского коллектива над развитием знаний и умений, предусмотренных учебной программой, а также способов их оценки, при этом не забывая о потребностях учащихся

- Знать, в каких ситуациях нужна поддержка и сотрудничество других педагогов во время подготовки и проведения учебного процесса, а также при оценке его результатов.
- Уметь добиваться консенсуса между членами преподавательского коллектива.

Приложение 7

Государственно-частные партнерства в среднем образовании

При обсуждении проблем государственно-частных партнерств (ГЧП) в образовательном секторе подразумевается, что такие партнерства есть форма сотрудничества между государственным и частным сектором. Вы можете ознакомиться с дискуссиями на эту тему (см. <http://www2.ifc.org/edinvest/public.htm>; Wang 2000a, 2000b). Многие партнерства принимают давно существующие формы, такие, как ваучерные схемы, традиционные договоры по обеспечению образовательными средствами и свободное сотрудничество между государственным и частным сектором, где второй действует, исходя из соображений благотворительности или «социальной ответственности». Некоторые типы ГЧП довольно эффективны. Но современные инновационные формы ГЧП требуют более строгого определения подобного партнерства.

Весьма конкретное определение государственно-частного партнерства связано с возникновением в Великобритании в 80-х годах XX в. особой формы такого сотрудничества, по крайней мере в его современной форме. Необходимо отметить, что все последующие правительства Великобритании поддерживали подобное партнерство, хотя при лейбористах оно развивалось активнее, чем при консерваторах. ГЧП получили широкое распространение, особенно в англоговорящих странах, например в Австралии, Канаде и Ирландии. В США этот термин применяется довольно свободно, хотя ГЧП в строгом смысле там тоже существуют.

В Южно-Африканской Республике такое партнерство получило самое четкое определение, по сравнению с другими странами со средним доходом. В соответствии с указаниями Министерства финансов ЮАР:

ГЧП является соглашением на основе контракта, по которому представитель частного сектора выполняет часть функций департамента по обеспечению услуг или административных функций и принимает на себя связанные с этим риски. Представитель частного сектора получает за это плату в соответствии с оговоренными ранее критериями в различных формах:

- целиком из налогов на образование (service tariffs) или из оплаты, взимаемой с пользователей;
- целиком из бюджета департамента или иных бюджетных средств;
- путем комбинации всех упомянутых средств.

Кроме того, представитель частного сектора должен брать на себя значительный риск. В противном случае подобное получение средств может быть сочтено формой получения займа.

Существенным аспектом ГЧП, в отличие от прямой поставки образовательных услуг департаментом, является:

- ограничение сферы деятельности обеспечением услуг, а не привлечением средств;
- возложение ответственности и риска за деятельность, связанную с обеспечением услуг, на частного провайдера.

Самой простой формой ГЧП является контракт. Обычно департамент в соответствии с таким контрактом наделяет представителя частного сектора правом и обязанностью выполнять некий набор определенных услуг на период от одного до трех лет. Правительство при этом сохраняет контроль и право собственности на все оборудование, основные фонды и имущество. Главной чертой более сложных ГЧП, таких, как концессия или схема «строительство — эксплуатация — передача государству», является мобилизация частного капитала на ограниченный период времени. В случае концессии ответственность концессионера включает техническое обслуживание, ремонтные работы и усовершенствование объекта, что может потребовать серьезных капиталовложений. Во втором случае представитель частного сектора берет на себя финансирование и строительство объекта инфраструктуры, а также его эксплуатацию и техническое обслуживание на некоторый период времени. Поскольку условия такого партнерства требуют от представителя частного сектора больших капиталовложений, то подобные контракты заключаются на более длительный период (на 25 лет). Несмотря на то что ГЧП меняет способы поставки услуг, это не снимает с департамента ответственность за обеспечение этих услуг. Основной задачей департамента становится не управление на входе, а управление на выходе, т. е., он становится менеджером контракта, а не распорядителем ресурсов.

Потенциально ГЧП имеет целый ряд достоинств

- Оно позволяет правительству создать инфраструктуру почти мгновенно, без необходимости ждать, тратить деньги, полученные от текущих налоговых поступлений, или брать кредиты.
- Необходимость вступать в контрактные отношения со стороной, не имеющей прямого отношения к правительству, заставляет его четче определять круг услуг, которые должно выполнять заведение, по поводу которого заключается контракт.
- Если программа выполняется специализированной частной фирмой, то экономия, обусловленная ростом масштабов, может оказаться значительной.
- В строительстве и эксплуатации частного сектора может оказаться намного эффективнее государственного, особенно если существует конкуренция и если по контракту вознаграждение за проделанную работу распределяется на несколько лет и зависит от качества проделанной работы и предоставления услуг.
- В случае заключения контракта риск, связанный с эксплуатацией объекта (например, риск, связанный с недогрузкой мощностей), подвергается тща-

тельному анализу. После анализа такие риски можно разделить между правительством и представителем частного сектора. Обычно частные фирмы способны брать на себя риски и справляться с ними куда лучше, чем официальные органы.

Однако у ГЧП есть и некоторые недостатки или проблемы, над которыми нужно задуматься.

- Для долгосрочного ГЧП необходим сформировавшийся частный сектор, имеющий доступ к финансам и возможности для длительного финансирования. В результате ГЧП подходит для отдельных стран со средним уровнем доходов, но не годится для большинства развивающихся стран.
- Чтобы проанализировать риски и заключить контракт, в котором предусмотрены все детали, необходима высокая степень технической и финансовой подготовки.
- Возможно возникновение идеологической и эмоциональной оппозиции, поскольку правительству приходится регулярно платить ренту или производить выплаты вместо того, чтобы самостоятельно создать необходимую инфраструктуру.

Примером ГЧП в развитых странах может служить недавняя инициатива «Строительство школ для будущего» (Building Schools for the Future — BSF) в Великобритании. По программе BSF было отремонтировано или улучшено около 200 средних школ, причем базовая модель инициативы имела несколько вариаций: частный сектор нес ответственность за долгосрочное финансирование, за строительство и за обеспечение услуг инфраструктуры на долгосрочной основе, в то время как школы как образовательные учреждения управлялись органами образования. Пятьсот школ уже получили выгоду от подобного подхода. Но не всегда все шло гладко: были жалобы на негибкий подход к выполнению обязательств; не во всех случаях удавалось снизить себестоимость; возникали проблемы, связанные с невыгодностью технического обслуживания во время строительства. Недавно организованные инициативы BSF предусматривают смешанные варианты обеспечения — и не обязательно только через ГЧП в том виде, в каком они существовали в 90-х годах прошлого века. Были опробованы довольно сложные подходы, такие, как «Партнерство на местном уровне в области образования» (Local Education Partnership — LEP). В соответствии с LEP частные подрядчики по-прежнему занимаются строительством, но интересы образования учитываются при создании проекта, и строительство вписано в более широкий контекст целей развития образования.

В развивающихся странах ГЧП только начинают появляться. До сих пор они были небольшими по масштабу и в некоторых случаях существовали недолго, зато, как правило, такие партнерства являлись инновационными. ГЧП не всегда отвечало строгому определению Министерства финансов ЮАР, но во многих случаях оно приносило реальные плоды, что является безусловным достоинством.

В ЮАР Департамент по водному и лесному хозяйству, Департамент образования и частная водопроводная компания разработали и разместили на детских

площадках около школ вращающиеся водяные помпы, похожие на детские карусели. Дети на них крутятся, как на каруселях, и помпы перекачивают воду из колодцев в резервуары для местных нужд. Кроме того, на помпах за плату размещают вращающуюся рекламу. Провинции Оранжевое Свободное государство и Мпумаланга рассматривают два больших долгосрочных проекта по строительству и улучшению школ. По одному из них проводится изучение способов претворения его в жизнь, по другому еще не найдены нужные специалисты. Вокруг этих проектов проведена большая аналитическая работа и различные консультации, но реализация еще не началась.

С помощью ГЧП по строительству школ Оранжевое Свободное государство хочет решить проблемы инфраструктуры, оставшиеся в наследство от апартеида. Демократическое правительство ЮАР проявляет финансовую осторожность, но, поскольку ему нужно решать проблемы инфраструктуры, оно одобрило идею быстрого привлечения финансовых средств частного сектора, с тем чтобы расплатиться с ним в течение 20 лет. Краткосрочные государственные средства, освободившиеся в результате частных финансовых вливаний в строительство, будут пущены на поддержание в нормальном состоянии имеющихся зданий. ГЧП предполагает некоторый перенос риска на представителей частного сектора; планируется перенести часть рисков по аренде (есть вероятность, что из-за демографических подвижек к тому времени, когда здание перейдет в собственность правительства, нужда в нем уже отпадет). Каким образом воплотить эти планы, все еще не решено, и об условиях переноса нет еще окончательной договоренности. В целом во многих областях ГЧП стало серьезным явлением (например, для тюрем и учреждений здравоохранения), но в образовательном секторе оно внедряется медленно.

Для стран со средним уровнем доходов более всего подходит ГЧП в традиционном смысле, предполагающем долгосрочные капиталовложения. Но оно может стать выходом из довольно трудных ситуаций в достижении краткосрочных целей. В Сьерра-Леоне, стране, переживающей трудный послевоенный период, ГЧП в его широком смысле было использовано для восстановления школ. Финансовую сторону там обеспечивают не представители частного сектора (это делается при помощи субсидий Всемирного банка), а контракты заключаются не на такой длительный срок, как положено по строгому определению ГЧП. Здесь ГЧП принимают вид формальных контрактных отношений между правительством и неправительственными организациями; контракты заключаются для достижения определенных целей (они могут быть многочисленными и всесторонними). Партнер, с которым заключаются контрактные отношения, специализируется на данных работах и выполняет задания лучше других. В число неправительственных партнеров могут входить церковные общины или неправительственные организации, поскольку здесь нет никаких ограничений (требуется только способность выполнять данную работу). Таким образом, работа идет полным ходом.

В столице Колумбии Боготе ГЧП создаются следующим образом: строится школа, а затем управление этой школой в качестве концессии передается частной организации. Контракт заключается на длительный срок (на 15 лет), и в нем оговариваются условия предоставления образовательных услуг. Расхо-

ды частной организации компенсируются на условии фиксированных выплат на каждого ребенка. Правительство финансирует строительство, но это не является механизмом сокращения капитальных затрат или ускорения темпов строительства путем прямого государственного финансирования. В 2003 г. было подписано около 277 концессий. Благодаря концессиям и субсидиям около 25% детей, на обучение которых были выделены государственные средства, посещают частные школы. Колумбия уже давно экспериментирует в этой области, проясняя большую гибкость. Например, еще в 30-х годах XX в. там существовали ваучерные схемы, и в соответствии с ними муниципалитеты предоставляли детям стипендии, чтобы они могли посещать частные школы.

В Индии в сфере высшего образования имеется положительный опыт, который можно применить в среднем образовании. Штат Сикким – самый бедный в этой стране. В 1996 г. правительство штата учредило Университет медицинских и технических наук Сикким-Манипал в форме государственно-частного партнерства. Это было первое в Сиккиме высшее техническое учебное заведение, предоставляющее талантливым молодым людям из этого отдаленного штата возможность получить образование и сделать карьеру. Правительство штата понимало, что не имеет ни достаточных средств, ни опыта руководства высшими учебными заведениями, и поэтому заключило соглашение с «Манипал-груп», одним из ведущих частных поставщиков услуг среднего образования, для совместного создания и управления университетом. В качестве первого взноса правительство выделило землю под университет и предоставило многопрофильную больницу, которая стала университетской клиникой, где проходят практику студенты медицинского колледжа. Компания «Манипал-груп» взяла на себя ответственность за финансирование и академическую деятельность университета.

Приложение 8

Формульное финансирование среднего образования. Примеры некоторых стран

В течение 90-х годов XX в. и в начале XXI столетия многие развивающиеся страны начали экспериментировать с разными видами формульного финансирования. Ниже мы рассмотрим примеры формульного финансирования в Чили, Никарагуа и ЮАР, которые демонстрируют три разных подхода. В Чили предпочтение отдавалось финансированию от национального к муниципальному уровню в ситуации децентрализации муниципальных округов, где государственные школы не обладали высокой степенью школьной автономии, но должны были конкурировать с частными школами. В Никарагуа финансирование шло напрямую от центральных властей к государственным школам, которые наделены школьной автономией. ЮАР представляет собой пример двухуровневой системы финансирования и обеспечения школ, где финансовые средства идут с национального уровня на провинциальный через формулу, а затем, тоже через определенную формулу, от властей провинции к школам, наделенным относительной автономией.

Чили

Чилийские школы могут быть муниципальными (государственными), частными, не получающими субсидий, и частными, получающими субсидии. Муниципальные и частные школы, получающие субсидии, финансируются на основе формулы (в случае государственных школ финансовые средства направляются в муниципалитеты). Формула разрабатывается, начиная с базовой суммы, выраженной в денежных единицах, которая меняется с учетом инфляции. Надбавки, выделяемые школам разного типа и уровня, а также дополнительные суммы для маленьких сельских школ выражаются в виде процента базовой суммы. В соответствии с формулой средние школы получают более высокий процент базовой суммы, чем начальные; специализированные средние школы получают более высокий процент, чем общеобразовательные и школы для проблемных детей. Небольшие школы получают дополнительное финансирование, только если это школы сельские, чтобы не выделять дополнительные средства учебным заведениям, посещаемость которых постоянно падает из-за того, что там плохо учат. Размер финансирования зависит от оценки посещаемости, причем предусмотрено наказание за искажение данных посещаемости. Таким образом, окончательный результат представляет собой произведение базовой суммы (в денежных единицах), коэффициента, соответствующего уровню и типу школы, и посещаемости.

Частные школы, получающие субсидии, и государственные средние школы могут взимать ограниченную плату за обучение и при этом получать субсидии, но их размеры сокращаются. Школы, взимающие плату, должны освободить от нее некоторую часть учеников с учетом материального состояния их семей. Хотя принято считать, что в государственном секторе Чили существует ваучерная система, она таковой не является, поскольку государственные школы напрямую управляются и обеспечиваются муниципалитетами. Формула не обеспечивает эффективной передачи стимулов вниз, до уровня отдельных школ, и у директоров нет возможности свободно распоряжаться финансами и закупать необходимые входные ресурсы. В соответствии с чилийской системой бедные школы получают дополнительные ресурсы через специальные программы, а не через регулярные платежи, предусмотренные системой финансирования.

Никарагуа

В Никарагуа модель формульного финансирования школ, наделенных автономией, предусматривает значительную степень свободы для учебных заведений в вопросах приобретения необходимых вещей и принятия решений в области управления. Поэтому в никарагуанских автономных школах у родителей больше влияния, чем в двух других рассматриваемых нами странах, и даже больше, чем в школах многих других стран мира. Предоставляя школе автономию, Никарагуа использует систему асимметричной децентрализации: отнюдь не всякая школа является автономной, предоставление автономии предваряется процедурой рассмотрения ее деятельности. Автономные школы получают формульное финансирование, которое принимает во внимание размер школы (маленьким школам выделяют больше денег в расчете на каждого ученика) и уровень школы (средние школы получают более высокие субсидии). Так же как в Чили, по формуле финансирования основные показатели для средней школы те же, что и для начальной, но расходы на каждого ученика выше. Кроме того, в Никарагуа выше процент средних школ, наделенных автономией, а такие школы взимают с родителей плату за обучение. Получается, что не только больше средних школ взимают плату, но и доход средних школ, получаемый от платы за обучение, в сравнении с доходом от формульного финансирования выше, чем в начальных школах. Де-факто плата за обучение не является вполне добровольной, и в средней школе давление на родителей усиливается. Формула не содержит компонента, защищающего бедняков, хотя маленьким школам выделяется больше денег, так как считается, что в них учатся дети из бедных семей и там меньше учеников приходится на каждого учителя. К тому же такие школы получают дополнительные средства на «достижение справедливости», которые тоже выделяются исходя из размера школы.

Южно-Африканская Республика

Провинции ЮАР финансируются на основе национальной формулы «справедливых долей». По этой формуле определяется не абсолютное количество финансовых средств, которое получает провинция, а только ее доля в общем объеме средств, выделяемых всем провинциям. Эта доля определяется просто исходя из относитель-

ных потребностей провинции. Формула предусматривает несколько главных потребностей, одна из них – образование, с весовым коэффициентом около 40%. То есть относительная потребность в средствах на образование составляет около 40% общих относительных потребностей провинции. Относительная потребность в средствах на образование определяется показателем охвата, на долю которого приходится весовой коэффициент $\frac{1}{3}$, и общим числом детей школьного возраста, которое оценивается весовым коэффициентом $\frac{2}{3}$. Общему числу детей школьного возраста придается больше значения, поскольку формула ориентируется на потребности и разработана так, чтобы не поощрять чрезмерно высокий охват.

Получив выделенные ей средства, провинция не обязана тратить 40% на образование. «Система перевода справедливых долей» действует в форме генеральных субсидий. Органы управления провинцией финансируют школы, руководствуясь общенациональными нормами, которые определяют условия распределения средств на каждую провинцию, но не предусматривают фиксированных сумм, выделяемых на каждого учащегося. Условия распределения средств касаются учителей и состава учащихся. В условиях сказано только, что, например, 60% выделяемых средств должно пойти на нужды 40% беднейших учащихся. Формула резко прогрессивна и предусматривает, что дети из беднейшей квинтили получают 135% того, что получают дети из средней квинтили. На детей из богатейшей квинтили выделяется 5% того, что получают дети из средней квинтили. Таким образом, политика определяется в категориях распределения инцидентности, а не в абсолютных величинах. Выделение средств из национального бюджета в бюджет провинций определяется в относительных величинах, а не в абсолютных цифрах, и то же происходит при выделении средств школам на местном уровне. Так же как в Никарагуа, некоторые школы обладают большей степенью автономии, чем другие; автономия асимметрична.

Учителя направляются в школы в соответствии с формулой, учитывающей количество учащихся и учебную программу. Доля общего количества учителей определяется также с учетом учеников из бедных семей, как и в условиях распределения средств.

По отношению к ученикам из бедных семей от средней школы требуется то же, что и от начальной: прогрессивные нормы совершенно идентичны. Однако, если провинция решила выделять средства средним школам из расчета на каждого учащегося, прогрессивные нормы применяются и к этим расчетам.

Наконец, частные школы тоже получают субсидии с учетом их отношения к бедным ученикам, и субсидии сокращаются для школ, где берут высокую плату за обучение. Здесь снова политика не делает различий между абсолютным уровнем расходов на одного учащегося в начальной частной школе и в частной средней школе. Субсидии для частных школ определяются уровнем расходов на ученика в государственной школе. То есть если расходы на одного учащегося государственной средней школы выше, чем расходы на одного ученика государственной начальной школы, то и субсидии частной средней школы автоматически тоже будут выше. Все выражается в коэффициентах и долях. Подобная процедура направлена на увеличение самостоятельности каждой провинции, на преодоление лоббирования и погони за рентой, а также на то, чтобы расходы больше соответствовали финансовой реальности.

Источник. Из личных бесед авторов с консультантами и официальными лицами упомянутых стран.

Приложение 9

Асимметричная децентрализация в Колумбии и ЮАР

Асимметричная децентрализация представляет собой ситуацию, при которой не все децентрализованные единицы, а именно провинции, штаты, муниципальные округа, районы или школы, одновременно наделяются одинаковыми функциями, обязанностями и возможностями. Практически во всех странах существует какая-то форма асимметричной децентрализации, политическая или административная. Колумбия представляет собой пример асимметричной децентрализации по отношению к финансовым средствам, выделяемым на образование, на муниципальном уровне. ЮАР является примером асимметричной децентрализации на уровне школ.

Необходимо отметить, что асимметричная децентрализация несет в себе риск развития неравенства, поскольку тем школам и сообществам, которые обладают большими возможностями, предоставляются большие полномочия. В то же время неразумно было бы из соображений равноправия не давать школам и муниципалитетам, способным хорошо руководить своими делами, права на самоуправление. Правильнее было бы в связи с процессом децентрализации поддержать отстающие школы и районы в развитии их возможностей. Если сформулировать эту мысль по-другому, то целью асимметричной модели является вовлечение все большего числа школ в процесс децентрализации. Для этого нужно создать контур обратной связи между оценкой возможностей, которая производится при помощи списка контрольных вопросов или иного инструмента сертификации (о нем будет сказано ниже), и министерством или другим руководящим учреждением, собирающим информацию и проводящим обучение персонала. Таким образом можно обеспечить слабые школы и муниципалитеты необходимым обучением и помочь им в развитии. Полезно, чтобы частью такой программы подготовки кадров стало наставничество, в то время как самые передовые школы и муниципалитеты проводили бы у себя обучение представителей из развивающихся школ и муниципалитетов.

Колумбия

Территориально Колумбия делится на департаменты. Департаменты, в свою очередь, делятся на муниципалитеты, являющиеся базовой единицей, наделенной политическими и административными функциями. В каждом муниципалитете есть всенародно избранный городской совет, который осуществляет руководство деятельностью и обслуживанием.

В соответствии с Законом 715 (от 2001 г.) были приняты новые положения, регулирующие основные аспекты децентрализации образования в Колумбии. Концепция асимметрии воплощается через процесс сертификации. Чтобы выполнять определенные функции, муниципалитеты должны пройти сертификацию. Сертификацию проводит департамент (орган выше муниципалитета), кроме тех случаев, когда население муниципалитета превосходит 100 тыс. человек. До 2003 г. в таких случаях сертификация проводилась по определенным критериям на национальном уровне, а теперь сертификат выдается на основании численности населения. Если муниципалитет обращается с просьбой о сертификации, а департамент не выдает ее в течение 6 месяцев, то муниципалитет имеет право обратиться на национальный уровень. Муниципалитет может быть лишен сертификата, если он не выполняет требований сертификации. Национальные органы могут вмешаться в дела любого муниципалитета или учреждений более низкого уровня, чем национальный, если они не выполняют своих основных обязанностей.

Сертификация предполагает ряд следствий для системы образования.

- В несертифицированных муниципалитетах образование в основном находится в ведении департаментов – до известной степени образование не полностью децентрализовано по отношению к муниципалитетам, до тех пор пока муниципалитет не прошел сертификацию.
- Административный и финансовый надзор за деятельностью сертифицированных муниципалитетов осуществляется на национальном уровне, а надзор за несертифицированными муниципалитетами остается за департаментами. Права и обязанности сертифицированного муниципалитета близки к правам и обязанностям департамента.
- Оценка соответствия деятельности несертифицированных муниципалитетов национальной политике в области образования возлагается на департаменты.
- Сертифицированные муниципалитеты самостоятельно распоряжаются финансовыми средствами, направляемыми национальными органами на образовательные цели, и могут распределять эти средства между школами муниципального округа. Если муниципалитет не прошел сертификацию, основные фонды распределяются по школам департаментом, и департамент является получателем выделенных финансовых средств.
- Сертифицированный муниципалитет может назначать учителей, если его финансовые возможности покрывают расходы на персонал. Несертифицированный муниципалитет не может назначать учителей, это делает департамент, осуществляющим надзор за муниципалитетом. Однако несертифицированный муниципалитет имеет право переводить учителей из одной школы в другую.
- Сертифицированный муниципалитет может заключать контракты с частными учебными заведениями, получившими аккредитацию, и использовать для этого поступления от налогов, если только расходы на одного ученика в таком заведении не превышают расходы на одного учащегося в го-

сударственном заведении. Если расходы на одного ученика там выше, то муниципалитет все же может заключить контракт с частным учебным заведением, но средства для этого он должен взять из иных источников, а не из налоговых поступлений.

Критерии сертификации и сам процесс сертифицирования муниципальных округов с населением меньше 100 тыс. человек еще до конца не разработан, но, вероятнее всего, туда будут включены следующие требования:

- План развития, соответствующий национальной политике, который ставит цели увеличения доступности, улучшения качества и эффективности и предлагает инвестиционную программу.
- План кадрового обеспечения и размещения преподавательских кадров в соответствии с национальными параметрами. Если нужна корректировка, она должна быть обеспечена технической поддержкой с учетом рекомендаций из национального центра. После сертификации штат сотрудников официально переходит в подчинение муниципалитетов.
- Способность учреждений работать с информационными системами на основе рекомендаций из национального центра.
- Формальный запрос департаменту об оказании технической поддержки для соответствия требованиям сертификации.

ЮАР

Политику в области образования в ЮАР определяет центральное правительство, но бюджет на образование в провинциях формируется местным законодательством и кабинетом министров. Провинция получает многоцелевую единовременную субсидию, объем которой определяется через формулу равноправных долей, учитывающую главным образом количество населения (см. Приложение 3). В отношениях между центральной властью и системой образования в провинциях не существует никакой асимметрии, хотя в случае провалов в управлении органы национального уровня могут вмешаться в дела провинции. Местные власти управляют школами (например, учителя заключают контракты с руководством провинции, и провинция обеспечивает школы учителями). Однако школы обладают значительной степенью автономии — например, у них есть право требовать плату за обучение, назначать на преподавательские и не преподавательские должности, влиять на выбор персонала, направляемого в школу правительством провинции.

Асимметрия проявляется на уровне школы: у школ разная степень автономности и децентрализации. Сильные школы могут взять на себя дополнительные обязанности (или быть наделены таковыми). В частности, они могут:

- взять на себя поддержание и улучшение состояния школьного имущества;
- определять программу дополнительного обучения и выбор учебных пред-

метов в пределах, соответствующих общей политике провинции в области учебных программ;

- приобрести учебники, учебные материалы и оборудование для школы;
- платить за обслуживание школы;
- организовать центр обучения для взрослых как отдельно существующий объект;
- получать одновременно выплачиваемую сумму от провинции на цели, не связанные с оплатой персонала, прямо на свой банковский счет;
- определять собственные приоритеты при расходовании этой суммы.

Даже если школа не хочет брать на себя такие обязанности, власти провинции могут заставить ее выполнять их, так как сочтут, что она может взять на себя эти функции. Причем функции эти могут быть навязаны в полном объеме или только некоторые из них. Способность школы распоряжаться единовременно выплачиваемыми субсидиями определяется при помощи списка контрольных вопросов, касающихся административных возможностей. Число школ с высокой степенью автономии будет расти с каждым годом, так как школы учатся распоряжаться собственными фондами.

Список контрольных вопросов, касающихся управления, различен в разных провинциях ЮАР. Например, в провинции КваЗулу-Наталь такой список включает следующие темы:

- Учрежден ли орган управления школой в соответствии с законом, соответствует ли закону его состав и деятельность?
- Правильно ли орган управления школой распоряжается финансами, школьным имуществом, учебной программой и учебными материалами? Существуют ли в нем подкомитеты, занимающиеся этими вопросами, и не возглавляются ли они директором школы?
- Собирается ли орган управления школой достаточно часто? Ведутся ли при этом протоколы собраний? Насколько часто и правильно отчитывается этот орган перед всеми родителями учеников?
- Правильно ли управляющий орган школы соблюдает процедуру составления и оглашения ежегодного отчета, происходят ли при этом широкие консультации с родителями?
- Заключает ли управляющий орган школы контракты с дополнительно нанимаемым персоналом? Имеет ли право школа выступать как наниматель? Ведется ли документация по найму кадров?
- Ведется ли документация на учащихся, материальный учет и т. п.?
- Существует ли процедура освобождения учеников от оплаты за обучение и следуют ли этой процедуре?

В действительности список контрольных вопросов весьма подробен. Например, есть вопрос о том, сколько подписей нужно, чтобы получать деньги со школьного банковского счета, выписываются ли приходные ордера на все выплаты в фонд школы, ведется ли книга учета и др.

Приложение 10

Какую поддержку оказывает Всемирный банк развитию среднего образования

В этом приложении обобщается опыт Всемирного банка по оказанию поддержки реформам среднего образования в развивающихся странах и странах с переходным типом экономики за последние годы, а также освещаются его планы, направленные на развитие среднего образования. В нем использованы документы Всемирного банка по предоставлению займов на период 1990–2002 гг. (World Bank 2004b), полученные от Департамента по оценке операций.

Департамент по оценке операций (ДОО) представляет собой независимое отделение внутри Всемирного банка, подотчетное непосредственно Совету директоров Банка. Он оценивает, как работает тот или иной проект, каким образом заемщик планирует осуществлять проект, и дает оценку долговременному вкладу Банка в общее развитие экономики страны. Это необходимо, чтобы понять на опыте и объективно определить результаты деятельности Банка, а также обеспечить отчетность в процессе достижения его целей. Подобная оценка ведет к улучшению работы Банка, поскольку благодаря ей происходит накопление и распространение опыта, на основе которого вырабатываются рекомендации.

Оценка работы Всемирного банка в области среднего образования в период 1990–2002 гг.

Всемирный банк начал выделять кредиты на образование еще в 1963 г. С тех пор Банк постоянно играет ведущую роль в оказании помощи развивающимся странам, содействуя их усилиям по распространению среднего образования и улучшению качества образовательных учреждений и учебных программ. Если в 1990 г. на среднее образование было выделено 148 млн долларов, то в 2004 г. кредиты возросли до 250 млн долларов. Пик был достигнут в 1995 г., когда на среднее образование были предоставлены кредиты на 376 млн долларов. На сегодняшний день Всемирный банк содействует развитию среднего образования в 71 стране. (В конце Приложения приведены таблицы, где перечислены проекты в разных странах, и синопсис аналитической деятельности Всемирного банка по среднему образованию между 2002 и 2005 гг.) Ниже приведены основные цели деятельности Банка в разных странах.

В странах с высоким коэффициентом охвата средним образованием нужно:

- увеличить шансы устроиться на работу для тех, кто уходит из школы, через поддержку, оказываемую профессионально-техническим учебным заведениям, особенно в странах, где отмечена нехватка технических кадров;

- повысить конкурентоспособность страны на мировом рынке путем улучшения качества общего среднего образования, что приведет к повышению производительности труда и обучаемости рабочей силы.

В странах с низким коэффициентом охвата средним образованием нужно:

- преодолеть нехватку образованных рабочих в государственном и частном секторе, повысив число учащихся, заканчивающих курс средней школы;
- улучшить условия жизни бедняков и сократить неравенство, расширив доступ к среднему образованию.

До 1980-х годов деятельность Всемирного банка по поддержке среднего образования ограничивалась повышением посещаемости школ для обеспечения потребности в образованной рабочей силе. Это делалось в основном через финансирование строительства и оборудования школ. Изменения в политике Банка произошли после опубликования политического доклада 1980 г., в котором предлагалось направить финансовые средства Банка на повышение качества образования и его эффективности в тех странах, где удалось добиться довольно высокого качества образования при сравнительно невысоких издержках. В течение последних двадцати лет Банк оказывал финансовую поддержку среднему образованию главным образом в тех странах, где уже существует всеобщее начальное образование. В политических рекомендациях Всемирного банка 1986 г. предлагалось в качестве поддержки среднему образованию сопровождать возмещение расходов схемами выборочных стипендий и, поощряя конкуренцию между частными и государственными школами, повысить качество и эффективность образования. Именно такая позиция была представлена в стратегическом докладе 1995 г. (World Bank 1995), в котором для определения приоритетов в расходах на государственные нужды для конкретной страны рекомендовалось использовать анализ затрат и результатов. В нем же был подтвержден приоритет начального образования, которое, как было подсчитано, дает обществу самую высокую норму прибыли в большинстве развивающихся стран. Доклад далее упоминал о том, что общее среднее образование дает более высокую отдачу, чем специальное техническое среднее образование. Теперь фокус переместился с начального на базовое образование, которое в большинстве случаев охватывает и младшие классы средней школы.

Отношение Всемирного банка к профессионально-техническому образованию было четким и определенным начиная с 80-х годов. Он не оказывал поддержку техническому среднему образованию из-за его высокой себестоимости и неопределенных результатов, что объяснялось низкой экономической эффективностью учебных программ и отсутствием связи с потребностями рынка труда. Стратегия Сектора образования (World Bank 1996b) предлагала более целостный подход с учетом перспектив: поиск альтернативных вариантов реформирования, соответствующих контексту; организация мониторинга и экспериментальных исследований для руководства процессом реформ; акцентирование внимания на участии и праве собственности клиента; всеобъемлющий анализ, но селективность в оказании поддержки; повышение качества через постепенный переход от «железа» к «программам» (компьютерным программам); концентрация на развитии и преодолении бедности; управление знаниями; и, наконец, налаживание

партнерства. В стратегии не уделялось внимания среднему образованию. В 1999 г. в деятельности Сектора основное место отводилось региональным особенностям и приоритетам (см. вставку К.1).

Обзор ДОО, посвященный работе в сфере среднего образования, отметил сдвиги, происшедшие в отношениях между целями и составными частями проектов в связи с изменением стратегии в области образования. В результате усиленное внимание стало уделяться качеству и управлению образованием, а также проблемам бедности. Другие элементы стратегии в области образования, такие, как поддержка частных школ и возмещение расходов, сопровождающееся схемами выборочных стипендий, не занимали большого места в портфеле Банка. Поддержка среднего образования в странах Африки, в государствах с низким уровнем доходов и странах с небольшим населением чаще всего была частью проектов по оказанию помощи начальному и третичному образованию.

Вставка П10.1. Задачи и приоритеты в сфере среднего образования по регионам

Страны Африки к югу от Сахары

Дистанционное обучение; математика и научные дисциплины в средней школе.

Восточная Азия и Тихоокеанский регион

Равноправный доступ и качество; необходимость разнообразных стратегий, соответствующих условиям в стране.

Европа и Средняя Азия

Системные изменения для достижения соответствия требованиям рынка; реформа управления; повышение эффективности, равноправия и обоснованности.

Латинская Америка и страны Карибского бассейна

Поиск альтернативных подходов к увеличению доступности среднего образования, сопровождающийся реформой учебных программ, что необходимо для участия в глобальной экономике.

Ближний Восток и Северная Африка

Повышение соответствия среднего образования требованиям времени, для чего необходимо преодолеть неравенство, существующее в постобязательном образовании по гендерному и социальному признаку; профессионально-техническое образование, отвечающее потребностям рыночной экономики.

Начиная с середины 1990-х годов под влиянием нескольких факторов произошло быстрое увеличение кредитов, выделяемых на общее среднее образование. Во-первых, выросло количество людей с завершенным начальным образованием, и спрос на среднее образование поднялся. Во-вторых, справедливое и устойчивое финансирование и управление средним образованием стали главной задачей, особенно в странах с низким уровнем доходов. В-третьих, в контексте глобализации и конкуренции, существующей в век информации, произошла переоценка роли среднего образования в экономическом и социальном развитии. В-четвертых, стремительные изменения, происходящие в технологиях и на рынке труда, подталкивают к проведению преобразований в среднем образовании.

Цели проектов в области среднего образования, в которых принимает участие Всемирный банк, можно разделить на шесть категорий: а) распространение среднего образования; б) борьба с бедностью и неравноправием; в) преодоление неравноправия по гендерному признаку; г) качественные изменения в среднем образовании; д) ремонт и восстановление зданий; е) повышение эффективности и улучшение управления средним образованием.

Поддержка, которую оказывает Всемирный банк среднему образованию, идет по следующим направлениям:

1. *Страны со средним доходом* и высоким коэффициентом охвата начальным образованием предпочитают брать кредиты на развитие среднего образования. В основном для стран, берущих займы на среднее образование, характерен более высокий уровень посещаемости начальной школы, сильные политические и институционные условия, а также более высокие доходы на душу населения, чем для стран, берущих кредиты на другие уровни образования. Несмотря на то что эффективность начальной школы, измеряемая степенью грамотности молодежи, не может быть препятствием для поддержки среднего образования, в странах, получающих целевые кредиты на проекты, направленные на развитие средней школы, наблюдается более высокая грамотность молодежи. Государства с высоким уровнем доходов и посещаемостью школ, но слабыми политическими и институционными условиями не берут кредиты у Всемирного банка.
2. Серьезным фактором является численность населения страны, поскольку *страны с большим населением* чаще получают займы у Всемирного банка на проекты, связанные со средним образованием. Страны с небольшим или средним населением обычно сочетают расходование средств, полученных от Банка, на среднее образование с финансированием других уровней образования.
3. На выбор стран, получающих кредиты на среднее образование, в *Азии и Латинской Америке* повлияла деятельность некоторых многосторонних банков развития.

Обычно проекты по развитию среднего образования большую часть финансовых средств направляли на строительство, затем на приобретение оборудования, и самая малая часть средств шла на учебники, подготовку учителей и техническую помощь, что отличалось от распределения инвестиций на образование в целом. В конце 1990-х годов операции по кредитованию стали больше обслуживать проекты, направленные на развитие систем оценки, систем управленческой информации, на финансирование реформ, децентрализацию, управление школами и участие в нем местного сообщества. Больше внимания стало уделяться информации, поступающей с рынка труда и от служб занятости. Подобные изменения были ответом на перемены в глобальной ситуации, внедрение новых технологий в школах, на потребность в знаниях, пожизненном обучении и новых квалификациях на рынке труда.

Внедрение проектов по развитию среднего образования. Хорошо известно, что для сферы образования характерен длительный «период созревания»,

прежде чем будет получен первый позитивный результат. Чтобы добиться кумулятивного эффекта, нужны продолжительные и целенаправленные усилия. За последние двадцать лет главным фактором успеха любого проекта были условия в стране, где он осуществлялся. Результаты проектов, направленных на развитие среднего образования, во многом зависят от уровня доходов в стране. Доклады, посвященные оценке качества выполнения проектов Всемирного банка в области среднего образования, связывают успех таких проектов с государственной собственностью, поддержкой правительства и улучшением условий работы. Инициативы, идущие сверху (изменения учебных планов и критериев оценки, снабжение необходимыми учебными средствами), в сочетании с мерами, принимаемыми снизу, в ответ на требования времени, такими, как учреждение собственных школьных фондов и самостоятельный выбор учебников, стали важными условиями для повышения качества и равноправного доступа к образованию. Примером может служить проект в области среднего образования в Чили.

Реформа политики Всемирного банка. Подсчитать количество новых учебных заведений, созданных благодаря проекту или программе, определить качество и эффективность строительства и оборудования, посещаемость и коэффициент использования довольно простая задача. Но составить отчет обо всем этом достаточно сложно. Часто сооружение и поставка оборудования в учебные заведения, расположенные в районах, где их не хватает, считаются мериллом преодоления бедности и неравенства. Однако трудно оценить их продуктивность и социальное воздействие.

Связь с рынком труда. По-прежнему серьезную задачу представляет собой определение степени улучшения соответствия среднего образования требованиям рынка труда. Исполнителям проектов, направленных на достижение соответствия требованиям рынка труда путем расширения доступа и улучшения качества среднего образования, необходимо искать свидетельства результатов своей деятельности вне пределов сектора образования. Отслеживание занятости выпускников школ и их дальнейшей деятельности является весьма важным инструментом изучения связи между образованием и рынком. Определять продуктивность нужно через макроэкономические исследования рынка труда. Отсюда явствует, что для оценки эффективности политики реформ среднего образования требуется длительный период времени.

Качество образования. Оценивать результативность деятельности в области улучшения качества образования следует через итоги и воздействие образования. Подсчитывать количество подготовленных преподавателей или выпущенных учебников необходимо для краткосрочной оценки результатов проекта или программы, но таких данных недостаточно для анализа того, как эти меры повлияли на успеваемость учащихся или на соответствие требованиям рынка труда. Проведение оценки результатов тоже требует длительного времени и ресурсов, что часто становится препятствием для полного анализа эффективности проекта или программы. Цели деятельности по улучшению качества должны быть четко определены и связаны с ожидаемой пользой для учащихся, которую легко выявить. Это особенно актуально для предлагаемых реформ программы обучения и подготовки преподавательского состава.

Зависимость мониторинга и оценки от институциональных возможностей. Проверенные способы мониторинга и оценки включают оценку деятельности по каждому проекту или программе в процессе их воплощения, внесение корректировок в середине проекта, распространение и совместную деятельность на местном или школьном уровне, а также применение результатов тестирования для проверки объективности или для направления усилий на школы с высокой степенью риска. Проект в области среднего образования в Чили может служить примером такого подхода. Сильные институциональные возможности Чили являются главным фактором эффективного мониторинга и оценки деятельности в рамках проектов и программ. В качестве другого примера можно привести Анголу, где проект «Образование I» (Education I) приходилось внедрять в чрезвычайно сложных условиях гражданского конфликта и макроэкономической нестабильности. Но мониторинг и оценка проходили сравнительно успешно, поскольку получали постоянную поддержку Министерства образования. Результаты проделанной работы оценивались путем сравнения показателей школ, которые участвовали и не участвовали в проекте. Сравнивались данные по переводу в следующий класс и завершению обучения, по количеству учащихся, освоивших за четыре года чтение и счет, по числу учеников, показавших удовлетворительные знания. Кроме того, подобная оценка определила качество образования в школах, участвовавших в проекте. Стало ясно, что оценка результатов, полученных после выделения кредита, вполне возможна.

Финансирование и эффективность. В основе разнообразных мер, направленных на повышение эффективности среднего образования, лежит детальный анализ расходов в этом секторе образования, издержки на единицу и эффективность затрат. Весьма важны меры по обеспечению внутренней эффективности, такие, как возмещение издержек, учеба в две смены, усилия по снижению числа учеников, бросивших школу и оставшихся на второй год, укрупнение школ для укрепления их экономической ситуации, снижение количества детей, живущих в школах-интернатах, а также более полное использование времени учителей. Финансирование деятельности по проекту и все политические мероприятия должны проводиться по плану, а в конце необходимо провести анализ затрат.

Планирование и управление. Конечно, важно выяснить, насколько удалось воплотить планы по обучению и техническому содействию, но еще важнее провести независимую оценку эффективности проекта или программы, чтобы понять, удалось ли достичь поставленных целей в области планирования и управления. Часто для достижения этих целей поддержку направляют на разработку информационных управленческих систем, учебных программ, систем оценки, на децентрализацию, развитие способности проводить экономический и финансовый анализ, планирование и политическое развитие.

Отличные результаты получаются, если хорошо проведена подготовительная работа по проекту. Для этого необходимо добиться одобрения местных законодательных органов (как это было в случае двух частично пересекавшихся проектов в Корее) и обеспечить своевременную техническую поддержку для передачи дальнейших полномочий по воплощению проекта местным учреждениям. Отсутствие государственной собственности, а также недооценка или неправильная оценка институциональных ограничений могут стать теми факторами, которые приведут к неудовлетворительным результатам. Большую помощь в работе

оказывает трезвый, реалистичный подход к проекту, сравнительно простая организация работы над ним, понимание необходимости изменений в правовой сфере, меры по оценке возможностей участников и правильная стратегия участия в проекте. Кроме того, необходимо точное определение поглотительной способности каждой части проекта, активные действия по обеспечению политической поддержки и участия местного сообщества, развитие навыков и процедур финансового контроля, внимательное изучение потребностей со стороны спроса, рентабельность и возобновляемое финансирование, — тогда выполнение проекта с удовлетворительными результатами становится реальным.

Направления развития общего среднего образования

Задачи, связанные с развитием среднего образования, требуют изменений в структуре, учебных программах, финансировании (включая постоянное привлечение средств и обеспечение устойчивого финансирования), а также в управлении, которое должно соответствовать целям развития в гуманитарной, социальной и экономической областях в контексте конкретной страны. Эти задачи нужно решать системно и целенаправленно, при этом точно оценивая то, как распределяются средства, выделенные Банком на среднее образование, и как эта помощь влияет на преодоление бедности. Важно обеспечить поддержку среднему образованию надежной аналитической базой на основе более широкого анализа экономических, финансовых, институциональных, социальных условий страны и ее рынка труда.

Чтобы создать условия для развития среднего образования в странах с низким уровнем доходов, где слабы институциональные возможности, требуются альтернативные стратегии. Цель «Образование для всех», включенная в ЦРДТ (Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия), не только еще раз подтвердила приоритет начального образования, но и подчеркнула возросшую потребность в среднем образовании. Более того, глобальная экономика, основанная на знаниях и пожизненном обучении, высветила главенствующую роль среднего образования в соединении начального и третичного образования и подтвердила его соответствие потребностям рынка труда, который вознаграждает тех, кто способен адаптироваться к его условиям.

В дальнейшем проекты в области среднего образования должны: основываться на более глубоком и широком анализе условий страны; теснее увязывать предполагаемые результаты с целями общего экономического и социального развития, а также преодоления бедности; проводить мониторинг влияния распределения средств на бедную часть населения даже в том случае, если целью проекта не является преодоление бедности; реально оценивать возможности и препятствия; убедиться, что организация работы по проекту и его приоритеты не противостоят местным приоритетам и институциональным возможностям; обеспечить поддержку среднему образованию надежной аналитической базой в контексте более широкого анализа экономических, финансовых, институциональных и социальных условий страны; сделать поддержку Банка среднему образованию более эффективной, проводя систематический предварительный анализ, обеспечивая постоянную связь с рынком труда и преодолевая бедность и несправедливость.

Таблица П10.1. Поддержка Всемирным банком развития среднего образования по отдельным целям и регионам, 1990–2001 финансовые годы

Цель	Страны Африка к.югу от Сахары	Восточная Европа и Средняя Азия	Латинская Америка и Карибский бассейн	Ближний Восток и Северная Африка	Южная Азия	Восточная Азия и Тихоокеанский регион
Распространение среднего образования	Ангола Ботсвана Бурунди Эфиопия Гана Маврикий Танзания	Турция	Чили Гаити	Иордания Марокко Оман Йемен	Мальдивы Пакистан	Китай Малайзия Папуа-Новая Гвинея Соломоновы Острова Вануату
Преодоление бедности и неравноправия	Эфиопия Гана Кения Маврикий		Чили Ямайка	Марокко Оман	Мальдивы Пакистан Шри-Ланка	Китай Вануату
Сокращение неравенства по гендерному признаку	Танзания			Оман	Мальдивы Пакистан	
Повышение качества образования	Ангола Ботсвана Бурунди Эфиопия Кения Маврикий Руанда Танзания Того	Албания Венгрия Турция	Аргентина Барбадос Бразилия Чили Гаити Ямайка Мексика	Иордания Марокко Оман Йемен	Мальдивы Шри-Ланка	Китай Индонезия Республика Корея Малайзия Папуа-Новая Гвинея Соломоновы Острова Вануату

Таблица П10.1 (продолжение)

<i>Цель</i>	<i>Страны Африки к югу от Сахары</i>	<i>Восточная Европа и Средняя Азия</i>	<i>Латинская Америка и Карибский бассейн</i>	<i>Ближний Восток и Северная Африка</i>	<i>Южная Азия</i>	<i>Восточная Азия и Тихоокеанский регион</i>
Ремонт зданий и оборудования	Ботсвана Гана Руанда Танзания	Венгрия Турция	Барбадос Бразилия Мексика	Йемен	Мальдивы Шри-Ланка	Китай Республика Корея Папуа-Новая Гвинея
Повышение эффективности и качества управления	Ангола Бурунди Гана Кения Маврикий Руанда Танзания Того	Албания Турция	Аргентина Барбадос Бразилия Чили Гаити Ямайка Мексика	Иордания Оман Йемен	Мальдивы Пакистан Шри-Ланка	Китай Индонезия Республика Корея Малайзия Соломоновы Острова Вануату

Таблица П10.2. Перечень аналитических работ Всемирного банка о среднем образовании

<i>Страна и регион</i>	<i>Название</i>	<i>Финансовый год</i>	<i>Вид</i>
Африка	Secondary and Secondary Teacher Education Strategic Plan	2004	Доклад
Уганда (AFR)	Postprimary Education Sector Work	2003	Доклад
Бразилия (LAC)	Brazil Northeast Education Analytical and Advisory Activities	2003	Доклад
Украина (ECA)	Education Sector Note	2003	Политическая записка
Азербайджан (ECA)	Education Sector Note	2003	Политическая записка
Индия (SAR)	State Education Reforms	2003	Политическая записка
Индия (SAR)	Andhra Pradesh Education Strategy	2003	Политическая записка
Иордания (MNA)	Jordan Education Sector Dialogue	2003	Диалог внутри страны
Филиппины (EAP)	Philippines Human Development Sector Study	2003	Доклад
Египет, Арабская Республика (MNA)	Egypt Education Sector Policy Dialogue	2003	Диалог внутри страны
Тимор-Лешти (EAP)	Education Sector Study	2003	Доклад
Бразилия (LAC)	Brazil Policy Notes Education	2003	Политическая записка
Филиппины (EAP)	Philippines Retrospective on Policy Reform in Education	2003	Политическая записка
Вьетнам (EAP)	Vietnam Cost of Social Services for the Poor	2003	Политическая записка
Индия (SAR)	Secondary Education Policy Note	2003	Политическая записка
Африка (AFR)	Can Africa Reach International Targets for Human Development?	2002	Политическая записка
Африка (AFR)	Поддержка базовому образованию со стороны местных сообществ	2002	Политическая записка
Словацкая Республика (ECA)	Записка об образовании	2002	Политическая записка
Африка (AFR)	Community Support for Basic Education	2002	Политическая записка

Таблица П10.2 (продолжение)

<i>Страна и регион</i>	<i>Название</i>	<i>Финансовый год</i>	<i>Вид</i>
Румыния (ЕСА)	Education Policy Note	2002	Политическая записка
Карибский бассейн (LAC)	Education Achievements	2002	Политическая записка
Египет, Арабская Республика (MNA)	Egypt Education Strategy: Progress and Prospects	2002	Доклад
Эритрея (AFR)	Eritrea Education Sector Note	2002	Доклад
Индия (SAR)	Karnataka Education Study	2002	Доклад
Иордания (MNA)	Cost-Efficiency of Education Spending	2002	Политическая записка
Киргизия (ЕСА)	Education Sector Note and Technical Assistance	2002	Политическая записка
Филиппины (EAP)	Philippines Out-of-School Youth	2002	Доклад
Российская Федерация (ЕСА)	Education Policy Note	2002	Политическая записка
Таиланд (EAP)	Thailand Secondary Education for Employment	2000	Доклад
Ямайка (LAC)	"Main Report," vol. 1 of "Jamaica Secondary Education: Improving Quality and Extending Access"	1999	Доклад

Примечание: AFR — страны Африки к югу от Сахары; EAP — Восточная Азия и Тихоокеанский регион; ЕСА — Европа и Центральная Азия; LAC — Латинская Америка и Карибский бассейн; MNA — Ближний Восток и Северная Африка. SAR - Южная Азия.

Таблица П10.3. Документы Всемирного банка, посвященные среднему образованию, по годам выпуска

Название документа	Год выпуска	№ документа
China: Challenges of Secondary Education	2001	22856
Hungary: Secondary Education and Training	2001	22855
Romania: Secondary Education and Training	2001	22857
Linking Science Education to Labor Markets: Issues and Strategies	2000	21800
Secondary Education in El Salvador: Education Reform in Progress	1999	20963
Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: Un estudio en Colombia	1998	20934
Background Notes: El Salvador Secondary Education Project	1997	18952
Voucher Program for Secondary Schools: The Colombian Experience	1996	16232
Investing in Junior Secondary Education in Indonesia: Rationale and Public Costs	1996	18813
Public and Private Secondary Schools in Developing Countries	1994	13672
Public and Private Secondary Schools in Developing Countries: What Are the Differences and Why Do They Persist?*	1994	21194
The Costs of Secondary Education Expansion	1994	17674
Environmental Issues in Secondary Education	1994	17293
Equipment for Science Education Constraints and Opportunities	1993	17346
How to Raise the Effectiveness of Secondary Schools? Universal and Locally Tailored Investment Strategies	1993	17673
Secondary Education in Developing Countries	1993	17668
Reforming Higher Secondary Education in South Asia: The Case of Nepal	1993	IDP109
Social Gains from Female Education: A Cross-National Study	1992	WPS1045
World Bank Lending for Secondary School Science: A General Operational Review	1992	11401
Secondary Education in Developing Countries: Annotated Bibliography	1992	11312

Таблица П10.3 (продолжение)

Название документа	Год выпуска	№ документа
Secondary School Science in Developing Countries: Status and Issues	1992	17347
The Empty Opportunity: Local Control of Secondary Schools and Student Achievement in the Philippines	1992	WPS825
World Bank Policy Research Bulletin (3, 1)	1992	18062
What Causes Differences in Achievement in Zimbabwe's Secondary Schools?	1991	WPS705
Vocational Secondary Schooling in Israel: A Study of Labor Market Outcomes	1989	WPS142
Student Performance and School Costs in the Philippines' High Schools	1988	WPS61
Curriculum Diversification, Cognitive Achievement and Economic Performance: Evidence from Colombia and Tanzania	1987	EDT80
The External Efficiency of Diversified Secondary Schools in Colombia	1987	EDT59
Diversified Secondary Curriculum Projects: A Review of World Bank Experience 1963-1979	1987	EDT57
Cost-Effectiveness Analysis of an In-Service Teacher Training System: Logos II in Brazil	1981	DPH8140
Why Males Earn More: Location, Job Preferences and Job Discrimination among Brazilian Schoolteachers	1981	DPH8121

Примечание. Названия всех документов написаны по-английски, кроме одного, название которого написано по-испански.

Библиография

Использованы следующие общепотребительные сокращенные названия организаций: ADBI — Asian Development Bank Institute (Институт Азиатского банка развития); IBE — International Bureau of Education (Международное бюро образования); ИЕП — International Institute for Educational Planning (Международный институт планирования образования); OECD — Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); OREALC — Oficina Regional de Educacion para America Latina y el Caribe (бюро ЮНЕСКО в Азии, Африке, Латинской Америке и Карибском бассейне); UNESCO — United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры); UNICEF — United Nations Children's Fund (Детский фонд ООН); USAID — U.S. Agency for International Development (Агентство США по международному развитию).

- Abelmann, Charles. 2001. "Skill Competitiveness: Lessons from Leading Hotels in Asia." EASHD Paper Series, East Asia and Pacific Region, Human Development Sector Unit, World Bank, Washington, DC.
- Abelmann, Charles, Lee Kian Chang, and Pinchuda Tinakorn Na Ayudhaya. 2001. "Changing Workplaces, Changing Skills: Views from the Thai Private Sector on Work-Organization, Employee Recruitment and Selection." EASHD Paper Series 1, East Asia and Pacific Region, Human Development Sector Unit, World Bank, Washington, DC.
- Abu-Ghaida, Dina, and Marie Connolly. 2003. "Trends in Relative Demand of Workers with Secondary Education: A Look at Nine Countries in East Asia, Africa, and MENA." Background paper prepared for Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, World Bank, Washington, DC.
- Acemoglu, Daron, and Joshua Angrist. 1999. "How Large Are the Social Returns to Education? Evidence from Compulsory Schooling Laws." MIT Department of Economics Working Paper 99/30, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Acemoglu, Daron, and Fabrizio Zilibotti. 2001. "Productivity Differences." *Quarterly Journal of Economics* 116 (2): 563–606.
- Adams, Don. 1998. "Education and National Development in Asia: Trends, Issues, Politics, and Strategies." Report prepared for Asian Development Bank, Manila.
- _____. 2001. "Extending the Educational Planning Discourse." *Asia Pacific Education Review* 1 (3): 31–44.
- ADB (Asian Development Bank). 2000. *Promoting Good Governance: ADB's Medium-Term Agenda and Action Plan*. Manila: ADB.
- ADE-KAPE. 2003. "Cambodia Secondary Education Study." Background paper for Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, World Bank, Washington, DC.
- Ahmed, Manzoor. 2000. "Promoting Public-Private Partnership in Health and Education: The Case of Bangladesh." In *Public-Private Partnerships in the Social Sector*, ed. Y. Wang, 219–91. Tokyo: ADBI Publishing.

- Aho, Erkki, and Kari Pitkänen. 2004. "Long Run of Education Policy Development in Finland: Reforms of Basic and Secondary Education since 1968." Background paper for Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, World Bank, Washington, DC.
- Alatas, Vivi, and Deon Filmer. 2004. "Local Level Governance and Schooling in Decentralizing Indonesia." Presented at the International Conference on Governance Accountability in Social Sector Decentralization, Washington, DC, February 18. www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Feb2004Course/Presentations/Filmer.ppt.
- Alexiadou, Nafsika, and Jenny Ozga. 2002. "Modernising Education Governance in England and Scotland: Devolution and Control." *European Educational Research Journal* 1 (4): 676–91.
- Al-Samarrai, Samer, and Paul Bennell. 2003. "Where Has All the Education Gone in Africa? Employment Outcomes among Secondary School and University Leavers." Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Anglo, J., and M. Lethoko. 2001. "Curriculum Development and Education for Living Together: Conceptual and Managerial Challenges in Africa." IBE, Geneva.
- Angrist, Joshua, and Victor Lavy. 2002. "New Evidence on Classroom Computers and Pupil Learning." *Economic Journal* 112: 735–65.
- Association for Effective Schools, Inc. 1996. "Correlates of Effective Schools." Stuyvesant, NY. <http://www.mes.org/correlates.html>.
- Auto, D. H., L. Katz, and A. Krueger. 1997. "Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market?" Working Paper 377, Industrial Relations Section, Princeton University, Princeton, NJ.
- Bacevich, Andrew. 2002. *American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bailey, Thomas, and Theo Eicher. 1995. "Education, Technological Change, and Economic Growth." In *Education, Equity and Economic Competitiveness in the Americas: An Inter-American Dialogue Project*, ed. Jeffrey M. Puryear and José Joaquín Brunner, vol. 1, 103–20. Washington, DC: Organization of American States.
- Balatti, J., and I. Falk. 2002. "Socioeconomic Contributions of Adult Learning to Community: A Social Capital Perspective." *Adult Education Quarterly* 52 (4): 281–98.
- Barro, Robert J. 1991. "Economic Growth in a Cross Section of Countries." *Quarterly Journal of Economics* 106 (2): 407–43.
- _____. 1999. "Human Capital and Growth in Cross-Country Regressions." *Swedish Economic Policy Review* 6 (2): 237–77.
- _____. 2002. "Education as a Determinant of Economic Growth." In *Education in the Twenty-first Century*, ed. Edward P. Lazear, 9–26. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee. 1996. "International Measures of Schooling Years and Schooling Quality." *American Economic Review* 86 (2): 218–23.
- _____. 2000. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications." Center for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- Bellei, Cristián, Gonzalo Muñoz, Luz María Pérez, and Dagmar Raczynski. 2004. *Escuelas efectivas en sectores de pobres: ¿Quién dijo que no se puede?* Santiago, Chile: UNICEF and Asesorías para el Desarrollo.

- Benavot, Aaron. 2004. "Comparative Analysis of Secondary Education Curricula." With the collaboration of Massimo Amadio. World Bank and IBE, Washington, DC.
- Benhabib, Jess, and Mark M. Spiegel. 1994. "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data." *Journal of Monetary Economics* 34 (2): 143–73.
- Bentaouet Kattan, Raja, and Nicholas Burnett. 2004. "User Fees in Primary Education." Human Development Network, World Bank, Washington, DC.
- Berman, Eli, and Stephen Machin. 2000. "Skill-Biased Technology Transfer around the World." *Oxford Review of Economic Policy* 16 (3): 12–22.
- Bertocchi, Graziella, and Michael Spagat. 2003. "The Evolution of Modern Educational Systems: Technical vs. General Education, Distributional Conflict, and Growth." http://www.economia.unimore.it/Bertocchi_Graziella/papers/eduweb.pdf (accessed August 18, 2003).
- Bhatia, Jagdish C., and John Cleland. 1995a. "Determinants of Maternal Care in a Region of South India." *Health Transition Review* 5 (2): 127–42.
- _____. 1995b. "Self-Reported Symptoms of Gynecological Morbidity and Their Treatment in South India." *Studies in Family Planning* 26 (4): 203–16.
- Binder, Melissa. 2004. "The Cost of Providing Universal Secondary Education in Developing Countries." Department of Economics, University of New Mexico, Albuquerque.
- Birdsall, Nancy, and Juan Luis Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction." *American Economic Review* 87 (2): 32–37.
- Bishop, John. 1998. "Do Curriculum-Based External Exit Exam Systems Enhance Student Achievement?" CPRE Research Report Series RR-40, Consortium for Policy Research in Education (CPRE), Graduate School of Education, University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Black, Paul, and Dylan William. 1998. "Inside the Black Box: Raising Standards through Classroom Assessment." *Phi Delta Kappan* 80 (2): 139–48.
- Blondal, Sveinbjorn, Simon Field, and Nathalie Girouard. 2002. "Investment in Human Capital through Upper-Secondary and Tertiary Education." *OECD Economic Studies* 34 2002/1, Paris.
- Bloom, D. 2003. "Beyond the Basics: Patterns, Trends and Issues in Secondary Education in Developing Countries." Background paper for Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, World Bank, Washington, DC.
- Borensztein, E., J. de Gregorio, and J. W. Lee. 1998. "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *Journal of International Economics* 45 (1): 115–35.
- Borman, Geoffrey D., Gina M. Hewes, Laura T. Overman, and Shelly Brown. 2002. "Comprehensive School Reform and Student Achievement: A Meta-Analysis." Report 59, Center for Research on the Education of Students Placed At Risk (CRESPAR), Baltimore, MD. <http://www.csos.jhu.edu/CRESPAR/techReports/Report59.pdf>. Also published as Geoffrey D. Borman, Gina M. Hewes, and Laura T. Overman, "Comprehensive School Reform and Achievement: A Meta-Analysis," *Review of Educational Research* 73 (2) (2003): 125–230.

- Bosch, Andrea, Rebecca Rhodes, and Sera Kariuki. 2002. "Interactive Radio Instruction: An Update from the Field." In *Technologies for Education: Potentials, Parameters, and Prospects*, ch. 9. Paris: UNESCO and Academy for Educational Development (AED).
- Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira, and Phillippe G. Leite. 2003. "Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program." In "Child Labor and Development," ed. Alan L. Winters, *World Bank Economic Review* 17 (2): 229–54.
- Bowles, Samuel, and Herbert Gintis. 2002. "Social Capital and Community Governance." *Economic Journal* 112 (November): F419–F436.
- Bransford, John D., Ann L. Brown, and Rodney R. Cocking, eds. 2000. *How People Learn: Brain, Mind, Experience, and School*, exp. ed. Committee on Developments in the Science of Learning and Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council. Washington, DC: National Academy Press.
- Braslavsky, Cecilia. 1999. "The Secondary Education Curriculum in Latin America: New Tendencies and Changes." IBE–UNESCO, Geneva.
- _____. 2002. "New Curricula and New Demands for Teacher Training." In *The New Secondary Education: A Path toward Human Development*, 60–100. Santiago, Chile: UNESCO–OREALC.
- Bray, Mark. 1996. *Counting the Full Cost: Parental and Community Financing of Education in East Asia*. Directions in Development Series. Washington, DC: World Bank.
- _____. 1999. *The Shadow Education System: Private Tutoring and Its Implications for Planners*. Fundamentals of Educational Planning 61. Paris: IIEP–UNESCO.
- _____. 2003. *Adverse Effects of Private Supplementary Tutoring: Dimensions, Implications and Government Responses*. Ethics and Corruption in Education Series. Paris: IIEP–UNESCO.
- Bray, Mark, and M. V. Mukundan. 2003. "Management and Governance for EFA: Is Decentralisation Really the Answer?" Comparative Education Research Centre, Faculty of Education, University of Hong Kong. http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=25755&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- Bregman, Jacob, and Karen Bryner. 2003. "Quality of Secondary Education in Africa (SEIA)." Paper presented at biennial meeting, Association for Development in Africa (ADEA), Mauritius, December 3–6. http://www.adeanet.org/biennial2003/papers/7A_Bregman_ENG.pdf.
- Bresnahan, Timothy F., Erik Brynjolfsson, and Lorin M. Hitt. 1999. "Information Technology, Workplace Organization and the Demand for Skilled Labor: Firm-Level Evidence." NBER Working Paper Series 7136, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- British Chambers of Commerce. 1998. "Skills for Competitiveness: A Report on Skills for Business by the British Chambers of Commerce." London.
- Brophy, Jere. 1999. "Teaching." Educational Practices Series 1, International Academy of Education, Brussels.
- Brown, Kathleen, and Victor Anfara, Jr. 2002. *From the Desk of the Middle School Principal: Leadership Responsive to the Needs of Young Adolescents*. Lanham, MD: Scarecrow Press.
- Brunner, José Joaquín. 2001. "Globalización y el futuro de la educación: Tendencias, desafíos y estrategias; Séptima reunión del Comité Regional Intergubernamental del

- Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe." Documento de Apoyo ED-01/ PROMEDLAC VII, UNESCO, Santiago, Chile.
- Bruns, Barbara, Alain Mingat, and Ramahatra Rakotomalala. 2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. Washington, DC: World Bank.
- Cabrol, Marcelo. 2002. "Los desafíos de la educación secundaria: ¿Que nos dice el análisis de flujos?" División de Programas Sociales 2, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Caillods, Françoise, and María H. Maldonado-Villar. 1997. "Some Issues Relating to Secondary Education in Latin America." In "Secondary Education: The Major Project of Education." Bulletin 42 (April), UNESCO-OREALC, Santiago, Chile.
- Calderoni, Jose 1998. "Telesecundaria: Using TV to Bring Education to Rural Mexico." Education and Technology Technical Note Series 3 (2), World Bank, Washington, DC. [http://wbIn0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/C11FBFF6C1B77F9985256686006DC949/1635F1703FE053B385256754006D8C3F/\\$FILE/telesecundaria.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/C11FBFF6C1B77F9985256686006DC949/1635F1703FE053B385256754006D8C3F/$FILE/telesecundaria.pdf).
- California State Department of Education. 1987. "Caught in the Middle: Education Reform for Young Adolescents in California Public Schools." Report of the Superintendent's Middle Grade Task Force Report, Sacramento.
- Cappellari, Lorenzo. 2004. "High School Types, Academic Performance and Early Labor Market Outcomes." Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Quantitativi, Università del Piemonte Orientale, and IZA. Research Publication 90, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York. http://www.ncspe.org/publications_files/OP89.pdf.
- Carnoy, Martin. 1999. "Globalization and Educational Reform: What Planners Need to Know." IIEP-UNESCO, Paris.
- _____. 2000. *Sustaining the New Economy: Work, Family and Community in the Information Age*. Cambridge, MA: Harvard University Press; New York: Russell Sage Foundation.
- _____. 2002. "Are Educational Reforms Working in Latin America? A New Look at Understanding Whether Education Is Getting Better." Regional Policy Dialogue, Working Paper, Education Network, Third Meeting: Secondary Education, Inter-American Development Bank, Washington, DC, April 4–5. <http://www.iadb.org/int/DRP/ing/Red4/Documents/CarnoyAbril4-5-2002ing.pdf>.
- Caselli, Francesco, and Wilbur John Coleman II. 2001. "Cross-Country Technology Diffusion: The Case of Computers." *American Economic Review, Papers and Proceedings* 91 (2): 328–35.
- Cave, P. 2001. "Educational Reform in Japan in the 1990s: 'Individuality' and Other Uncertainties." *Comparative Education* 37 (2): 173–91.
- CED (Committee for Economic Development). 1998. "The Employer's Role in Linking School and Work." Policy statement by the Research and Policy Committee, CED, Washington, DC.
- Checchi, Daniel. 1999. "Inequality in Income and Access to Education: A Cross Country Analysis." Working Paper 158, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- China. Various years. *National Education Finance Statistics Yearbook*. Beijing.
- China, People's Congress. 1986. *Compulsory Education Law of the People's Republic of China*. Beijing.

- Chua, Amy. 2002. *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*. New York: Doubleday.
- CISCO. 2004. "Cisco Systems Academy Connection." <http://www.cisco.com/en/US/learning/netacad/index.html> (accessed March 15, 2005).
- Clark, Burton R. 1985. *The School and the University*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, Tom. 2001. "Virtual Schools: Trends and Issues; Study of Virtual Schools in the United States." DLRN/WestED and the Center for the Application of Information Technologies, Western Illinois University, Macomb, IL.
- Clemens, Michael. 2004. "The Long Walk to School: International Education Goals in Historical Perspective." Center for Global Development, Washington, DC. <http://econwpa.wustl.edu/eps/dev/papers/0403/0403007.pdf>.
- CNDP (Centre National de Documentation Pédagogique). 2004. "Pour la réussite de tous les élèves." Rapport Thélot, La Documentation Française, Paris.
- Coetzee, J. M. 1997. *Boyhood: Scenes from Provincial Life*. New York: Viking.
- Cohen, Daniel, and Marcelo Soto. 2001. *Growth and Human Capital: Good Data, Good Results*. Paris: OECD.
- Colclough, Christopher. 1993. "Education and the Markets: Which Parts of the Neo-Liberal Solution are Correct?" Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series 37, UNICEF, Florence, Italy.
- Committee on Classroom Assessment and the National Science Education Standard. 2001. "Classroom Assessment and the National Science Education Standard." National Academy of Sciences, Washington, DC.
- Cothran, D. J., and C. D. Ennis. 2000. "Building Bridges to Student Engagement: Communicating Respect and Care for Students in Urban High Schools." *Journal of Research and Development in Education* 33 (2): 106–17.
- Cotton, Kathleen. 1992. "School-Based Management." Topical Synthesis 6, School Improvement Research Series (SIRS), North West Regional Educational Laboratory, Portland, OR. <http://www.nwrel.org/scpd/sirs/7/topsyn6.html>.
- _____. 2001. "New Small Learning Communities: Findings from Recent Literature." <http://www.smallschoolsproject.org>.
- Cox, Cristian. 2004. "Policy Formation and Implementation in Secondary Education Reform: The Case of Chile in the 1990s." Background paper prepared for Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, World Bank, Washington, DC.
- CPRE (Consortium for Policy Research in Education: Research for Action). 1998. "The Accountability System: Defining Responsibility for Student Achievement, Progress Report 1996–1997." University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Crain, R. L., A. L. Heebner, and Y. Si. 1992. "The Effectiveness of New York City Career Magnet Schools: An Evaluation of Ninth Grade Performance Using an Experimental Design." National Center for Research in Vocational Education, Berkeley, CA.
- Cuban, Larry. 1986. *Teachers and Machines: The Classroom Use of Technology since 1920*. New York: Teachers College Press.
- _____. 2001. *Oversold and Underused: Computers in the Classroom*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cummings, William K. 1997. "Patterns of Modern Education." In *International Handbook*

- of Education and Development: Preparing Schools, Students and Nations for the Twenty-first Century, ed. William K. Cummings and Noel F. McGinn. New York: Pergamon.
- Cummings, William K., and Abby R. Riddell. 1994. "Alternative Policies for the Finance, Control and Delivery of Basic Education." *International Journal of Education Research* 21 (8): 751–76.
- Curran, Chris, and Paud Murphy. 1992. "Distance Education at the Second-Level and for Teacher Education in Six African Countries." In *Distance Education in Anglophone Africa: Experience with Secondary Education and Teacher Training*, ed. Paud Murphy and Abdelwahed Zhiri, 17–40. Economic Development Institute (EDI) Development Policy Case Series, Analytical Case Studies 9. Washington, DC: World Bank.
- Dager, Linda, and Rolf K. Blank. 1999. *Improving Mathematics Education Using Results from NAEP and TIMSS*. Washington, DC: Council of Chief State School Officers.
- Dale, Roger. 1997. "The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relation." In *Education: Culture, Economy, and Society*, ed. A. H. Halsey, P. Brown, and A. Stuart Wells, 273–82. Oxford: Oxford University Press.
- Darling-Hammond, Linda. 2000. "Teacher Quality and Student Achievement: A Review of State Policy Evidence." *Education Policy Analysis Archives* 8 (1). <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n1/>.
- Darling-Hammond, Linda, Ruth Chung, and Fred Frelow. 2002. "Variation in Teacher Preparation: How Well Do Different Pathways Prepare Teachers to Teach?" *Journal of Teacher Education* 53 (4): 286–302. <http://jte.sagepub.com/cgi/content/abstract/53/4/286>.
- de Andraca, Ana María, org. 2003. "Buenas prácticas para mejorar la educación en América latina." Ed. San Marino, Santiago, Chile.
- Dee, Thomas. 2003. "Are There Civic Returns to Education?" NBER Working Paper 9588, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <http://www.nber.org/papers/w9588>.
- de Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William Maloney, Carolina Sanchez-Paramo, and Norbert Schady. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. World Bank Latin America and the Caribbean Studies. Washington, DC: World Bank.
- de la Fuente, Angel, and Rafael Doménech. 2000. "Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?" CEPR Discussion Paper 2466, Centre for Economic Policy Research, London.
- Delannoy, Françoise. 2000. "Education Reforms in Chile, 1980–98: A Lesson in Pragmatism." *Country Studies, Education Reform and Management Publication Series I(I)*, World Bank, Washington, DC.
- Delors, Jacques. 1996. *Learning: the Treasure Within*. Paris: UNESCO.
- Dessus, Sébastien. 1999. "Human Capital and Growth: The Recovered Role of Education Systems." Policy Research Working Paper 2632, Social and Economic Development Group and Social Development Group, Middle East and North Africa Region, World Bank, Washington, DC. <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=2311>.
- de Walque, Damien. 2004. "How Does the Impact of an HIV/AIDS Information Campaign Vary with Educational Attainment? Evidence from Rural Uganda."

- Policy Research Working Paper 3289, Public Services, Development Research Group, World Bank, Washington, DC.
- Deweese, Sarah. 1999. "The School-within-a-School Model." ERIC Identifier ED438147, ERIC Clearinghouse on Rural Education and Small Schools, Charleston, WV.
- Earle, Rodney S. 2002. "The Integration of Instructional Technology into Public Education: Promises and Challenges." *Educational Technology Magazine* 42 (1): 5–13. <http://bookstoread.com/etp/earle.pdf>.
- Easterly, William, and Ross Levine. 2002. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." Working Paper 164, Central Bank of Chile, Santiago.
- Economist. 2003. "School Privatization." May 1.
- El-Gibaly, Omaina, Barbara Ibrahim, Barbara S. Mensch, and Wesley H. Clark. 2002. "The Decline of Female Circumcision in Egypt: Evidence and Interpretation." *Social Science and Medicine* 54 (2): 205–20.
- Elo, Irma T. 1992. "Utilization of Maternal Health-Care Services in Peru: The Role of Women's Education." *Health Transition Review* 2 (1): 49–69.
- Evers, Williamson M., and Herbert J. Walberg, eds. 2003. *School Accountability: An Assessment by the Koret Task Force on K–12 Education*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Feinstein, Leon. 2002. "Quantitative Estimates of the Social Benefits of Learning: 1 Crime." Report 5, Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, London.
- Feinstein, Leon, Cathie Hammond, Laura Woods, John Preston, and John Bynner. 2003. "The Contribution of Adult Learning to Health and Social Capital." Report 8, Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, London.
- Figueredo, Vivian, and Stephen Anzalone. 2003. "Alternative Models for Secondary Education in Developing Countries: Rationale and Realities." Paper prepared for Improving Education Quality (IEQ) Project, American Institutes for Research, in collaboration with the Academy for Educational Development, Education Development Center, Inc., Juárez and Associates, Inc., and University of Pittsburgh. http://www.ieq.org/pdf/Alternative_Models_sec_ed.pdf.
- Filmer, Deon. 2000. "The Structures of Social Disparities in Education: Gender and Wealth." Policy Research Working Paper 2268, World Bank, Washington, DC.
- Filmer, Deon, and Lant Pritchett. 1999. "The Effect of Household Wealth on Educational Attainment: Evidence from 35 Countries." *Population and Development Review* 25 (1): 85–120.
- Fink, Elaine, and Lauren B. Resnick. 2001. "Developing Principals as Instructional Leaders." *Phi Delta Kappan* 82 (8): 598–606.
- Fiske, Edward B., and Helen F. Ladd. 2000. *When Schools Compete: A Cautionary Tale*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Fleming, Peter. 2000. *The Art of Middle Management in Secondary Schools: A Guide to Effective Subject and Team Leadership*. London: David Fulton.
- Fretwell, D., and A. Wheeler. 2001. "Turkey: Secondary Education and Training." *Secondary Education Series*, Human Development Network, World Bank, Washington, DC.
- Fullan, Michael. 1993. *Change Forces: Probing the Depths of Educational Reform*. Bristol, PA: Falmer.
- Fylkesnes, K., R. M. Musonda, M. Sichone, Z. Ndhlovu, F. Tembo, and M. Monze. 2001. "Declining HIV Prevalence and Risk Behaviours in Zambia: Evidence from Surveillance and Population-Based Surveys." *AIDS* 15 (7): 907–16.

- Gill, Indermit S., Fred Fluitman, and Amit Dar, eds. 2000. *Vocational Education and Training Reform*. New York: Oxford University Press.
- Gladden, Robert. 1998. "The Small School Movement: A Review of the Literature." In *Small Schools, Big Imaginations: A Creative Look at Urban Public Schools*, ed. Michelle Fine and Janis I. Somerville. Chicago: Cross City Campaign for Urban School Reform.
- Glewwe, Paul, Nauman Ilias, and Michael Kremer. 2003. "Teacher Incentives." NBER Working Paper 9671, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Godwin, C. D. 1999. "Difficulties in Reforming Education Policy: The Hong Kong Case." *Management Learning* 30 (1): 63–81.
- Goldin, Claudia. 1999. "Egalitarianism and the Returns to Education during the Great Transformation of American Education." *Journal of Political Economy* 107 (6): S65–S94.
- _____. 2001. "The Human Capital Century and American Leadership: Virtues of the Past." *Journal of Economic History* 61 (2): 263–92.
- _____. 2002. "The Human Capital Century and American Leadership: Virtues of the Past." Address delivered at the 47th annual conference series, Federal Reserve Bank of Boston, June 19.
- _____. 2003. "The Human Capital Century." *Education Next* 3 (Winter). <http://www.educationnext.org/20031/73.html>.
- Gordon, E. E. 1997. "The New Knowledge Worker." *Adult Learning* 8 (4): 14–17.
- Govindasamy, Pavalavalli. 2000. "Poverty, Women's Status, and Utilization of Health Services in Egypt." In *Women, Poverty, and Demographic Change*, ed. Brigida Garcia, 263–85. Oxford: Oxford University Press.
- Grant Lewis, Suzanne, and Jordan Naidoo. 2004. "Whose Theory of Participation? School Governance Policy and Practice in South Africa." *Current Issues in Comparative Education* 6 (2). <http://www.tc.columbia.edu/cice/articles/sgl162.htm>.
- Gray, John. 2004. "School Effectiveness and the 'Other Outcomes' of Secondary Schooling: A Reassessment of Three Decades of British Research." *Improving Schools* 7 (2): 185–98.
- Green, Andy, Alison Wolf, and Tom Leney. 1999. "Convergence and Divergence in European Education and Training Systems." Institute of Education, University of London.
- Haddad, Wadi D., and Alexandra Draxler, eds. 2002. *Technologies for Education: Potentials, Parameters and Prospects*. Paris: UNESCO and the Academy for Educational Development (AED).
- Hanson, Mark. 2004. "Educational Decentralization: Issues and Challenges." Background paper for the International Conference on Governance Accountability in Social Sector Decentralization, World Bank, Washington, DC, February 18–19.
- Hanushek, Eric A., and Dennis D. Kimko. 2000. "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations." *American Economic Review* 90 (5): 1184–1208.
- Hargreaves, Andy. 2003. *Teaching in the Knowledge Society: Education in the Age of Insecurity*. New York: Teachers College Press.
- Hargreaves, Andy, and Lorna Earl. 1990. "Right of Passage: A Review of Selected Research about Schooling in the Transition Years." Ontario Department of Education, Toronto.

- Hargreaves, David. 2001. "A Capital Theory of School Effectiveness and Improvement." *British Educational Research Journal* 27 (4): 487–503.
- _____. 2003. "Education Epidemic: Transforming Secondary Schools through Innovation Networks." Advance copy. London: Demos. http://www.c2kni.org.uk/news/education_epidemic.pdf.
- Harper Simpson, Ida. 1999. "Historical Patterns of Workplace Organization: From Mechanical to Electronic Control and Beyond." *Current Sociology* 47 (2): 47–75.
- Hartenberger, Lisa, and Andrea Bosch. 1996. "Making IRI Even Better for Girls." ABEL2 Project, USAID, Washington, DC.
- Hepp, Pedro, Enrique Hinojosa, Ernesto Laval, and Lucio Rehbein. 2004. *Technology in Schools: Education, ICT and the Knowledge Society*. Washington, DC: World Bank.
- Hiebert, J., R. Gallimore, and J. Stigler. 2002. "A Knowledge Base for the Teaching Profession: What Would It Look Like and How Can We Get One?" *Educational Researcher* 31 (5): 3–15.
- Hill, Paul. 2001. *High Schools and the Development of Healthy Young People*. Washington, DC: University of Washington and the Brookings Institution Brown Center on Education Policy. <http://www.brookings.edu/gs/brown/HSDvlpHealthyYP.pdf>.
- Hirvenoja, P. 1999. "Education Policy Changes and School Choice in Europe from the Scandinavian Perspective." Paper presented at the European Conference on Educational Research, Lahti, Finland, September 22–25. <http://www.leeds.ac.uk/educol/>.
- Hodges, Dave, and Noel Burchell. 2003. "The Industry-Education Competency Gap: New Zealand Employers' Perspectives." Faculty of Business, Unitec Institute of Technology, Auckland, New Zealand. Paper presented at the World Association of Co-operative Education conference on "Towards a Knowledge Society: Integrating Learning and Work," Rotterdam, August 26–29.
- Honey, Margaret. 2001. "Technology's Effectiveness as a Teaching and Learning Tool." Testimony before the Labor, Health and Human Services, and Education Appropriations Subcommittee of the U.S. Senate. Education Development Center, Inc., Newton, MA. <http://main.edc.org/spotlight/Tech/mhtestimony.htm#1>.
- Hoxby, C. 2000. "Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation." NBER Working Paper 7867, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Hsieh, Chang-Tai, and Miguel Urquiola. 2003. "When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program." NBER Working Paper Series 10008, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Huberman, Michael. 1995. "Professional Careers and Professional Development: Some Intersections." In *Professional Development in Education*, ed. T. Guskey and M. Huberman, 201–20. New York: Teachers College Press.
- Hui, Philip K. F. 2001. "Collaboration among the Government, the Business and the Education Sectors in Promoting the Use of Information Technology in Schools: The Experience of Hong Kong." Paper presented at the seminar "Public-Private Partnerships in Education," Tokyo, May–June.
- ILO (International Labour Organization). 1998. "Informe sobre el empleo en el mundo 1998–1999: Empleabilidad y mundialización; papel fundamental de la formación." International Labour Office, Geneva.

- Ilon, Lynn. 1997. "Educational Repercussions of a Global System of Production." In *International Handbook of Education and Development: Preparing Schools, Students and Nations for the Twenty-first Century*, ed. William K. Cummings and Noel F. McGinn. New York: Pergamon.
- _____. 2000. "Colonial Secondary Education in a Global Age: Economic Distortions in Bangladesh." *Asia Pacific Education Review* 1 (1): 91–99.
- Ireson, Judith, and Susan Hallam. 2001. *Ability Grouping in Education*. London: Sage Publications.
- Irmsher, Karen. 1997. "School Size." ERIC Digest 113, Identifier ED414615, ERIC Clearinghouse on Educational Management, Eugene OR. <http://eric.uoregon.edu/publications/digests/digest113.html>.
- Jacinto, Claudia. 2002. "Youth and Labor in Latin America: Tensions and Challenges for Secondary Education and Vocational Training." In *The New Secondary Education: A Path toward Human Development*. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.
- James, Estelle. 1994. "The Public-Private Division of Responsibility for Education." In *The International Encyclopedia of Education, Economics of Education section*, ed. T. Husen and T. N. Postlethwaite, 2d ed. New York: Pergamon.
- Kadzamir, Esme Chipso. 2003. "Where Has All the Education Gone in Malawi?" Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Kamens, D., J. Meyer, and A. Benavot. 1996. "Worldwide Patterns in Academic Secondary Education Curricula." *Comparative Education Review* 40 (2): 116–38.
- Kellaghan, Thomas, and Vincent Greaney, eds. 2001. *Using Assessment to Improve the Quality of Education*. Fundamentals of Educational Planning Series 71. Paris: IIEP–UNESCO.
- Kettl, Donald. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-first Century America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Kim, Gwang-Jo. 2002. "Education Policies and Reform in South Korea." In "Secondary Education Africa: Strategies for Renewal," World Bank presentations at the December 2001 UNESCO/Basic Education Section: Primary Section (BRED)–World Bank Regional Workshop in Mauritius on the Renewal of Secondary Education in Africa, Africa Region Human Development Working Paper Series, 29–40.
- King, Elizabeth, Laura Rawlings, Marybell Gutierrez, Carlos Pardo, and Carlos Torres. 1997. "Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation." World Bank, Washington, DC.
- Kirumira, Edward, and Fred Bateganya. 2003. "Where Has All the Education Gone in Uganda? Employment Outcomes among Secondary School and University Leavers." Faculty of Social Sciences, Makerere University, Uganda; Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Kivirauma, Joel, Risto Rinne, and Piia Seppänen. 2003. "Neo-Liberal Education Policy Approaching the Finnish Shoreline." *Journal for Critical Education Policy Studies* 1 (1): 513–31. <http://www.jceps.com/?pageID=article&articleID=5>.
- Knapp, Michael S., Michael A. Copland, and Joan E. Talbert. 2003. "Leading for Learning: Reflective Tools for School and District Leaders." Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington, Seattle.
- Koda, Yoshiko. 2002. "Benchmarking to International Assessments: Diagnosing Education Systems towards the Knowledge Economy." Human Development Network, Education, World Bank, Washington, DC.

- Koenig, Michael A., Saifuddin Ahmed, Mian Bazle Hossain, and A. B. M. Khorshed Alam Mozumder. 2003. "Women's Status and Domestic Violence in Rural Bangladesh: Individual- and Community-Level Effects." *Demography* 40 (2): 269–88.
- Krueger, Alan B., and Mikael Lindahl. 1999. "Education for Growth in Sweden and the World." NBER Working Paper 7190, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- _____. 2001. "Education for Growth: Why and for Whom?" *Journal of Economic Literature* 39 (4): 1101–36.
- Kurzweil, Ray. 1999. *The Age of Spiritual Machines*. New York: Viking.
- Kwok, Percy. 2004. "Examination-Oriented Knowledge and Value Transformation in East Asian Cram Schools." *Asia Pacific Education Review* 5 (1): 64–75.
- Lall, Sanjaya. 2001. *Competitiveness, Technology and Skills*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- _____. 2002. "Globalization and Development: Perspectives from Emerging Nations." Prepared for the BNDES 50th anniversary seminar, Rio de Janeiro, September 12.
- Lam, David, and Robert Schoeni. 1993. "Effects of Family Background on Earnings and Returns to Schooling: Evidence from Brazil." *Journal of Political Economy* 101 (4): 213–43.
- Lamdin, Douglas, and Michael Mintrom. 1997. "School Choice in Theory and Practice: Taking Stock and Looking Ahead." *Education Economics* 5 (3): 211–44.
- Lang, D. 2003. "A Primer on Formula Funding: A Study of Student-Focused Funding in Ontario." Report prepared for the Atkinson Foundation, "The Schools We Need" Project, University of Toronto. <http://schoolsweneed.oise.utoronto.ca/funding.pdf> (accessed January 2003).
- Langer, Judith A. 2004. *Getting to Excellent: How to Create Better Schools*. New York: Teachers College Press.
- Lanjouw, Peter, and Martin Ravallion. 1999. "Benefit Incidence, Public Spending Reforms, and the Timing of Program Capture." *World Bank Economic Review* 13 (2): 257–73.
- Larach, L. 2001. "Brazil Secondary Education Profile." Secondary Education Series, Human Development Network, World Bank, Washington, DC.
- Lavy, Victor. 1996. "School Supply Constraints and Children's Educational Outcomes in Rural Ghana." *Journal of Development Economics* 51 (2): 291–314.
- Lee, Chong Jae. 2003. "Secondary Education in Korea." Presentation at the World Bank, Washington, DC, July 24.
- Lee, Molly N. N., and Chan Lean Heng. 1999. "Skill Competitiveness: Employer Views from Malaysia." EASHD Paper Series 2, East Asia and Pacific Region, Human Development Sector Unit, World Bank, Washington, DC.
- Lee, Valerie E. 2000. "School Size and the Organization of Secondary Schools." In *Handbook of the Sociology of Education*, ed. Maureen T. Hallinan. New York: Kluwer Academic/Plenum.
- Le Métails, Joanna. 2002. *International Developments in Upper Secondary Education: Context, Provision and Issues*. National Foundation for Education Research and National Council for Curriculum and Assessment (NCCA), Thematic Study 8, Dublin. http://www.inca.org.uk/pdf/cav_final_report.pdf.
- Levy, Frank, and Richard Murnane. 2001. "Key Competencies Critical to Economic Success." In *Defining and Selecting Key Competencies*, ed. Dominique Simone Rychen and Laura Hersh Salganik. Cambridge, MA: Hogrefe and Huber.

- _____. 2004. *The New Division of Labor: How Computers Are Creating the Next Job Market*. Princeton, NJ: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- Lewin, Keith. 2002. *Options for Post-Primary Education and Training in Uganda: Increasing Access, Equity and Efficiency*. London: U.K. Department for International Development (DfID) and Government of Uganda.
- _____. 2003. *Secondary Education in Africa: Issues of Cost and Finance*. Presentation to the Secondary Education in Africa (SEIA) Conference, World Bank and Association for the Development of Education in Africa (ADEA), Kampala, June.
- Lewin, Keith, and Françoise Caillods. 2001. "Financing Secondary Education in Developing Countries: Strategies for Sustainable Growth." IIEP–UNESCO, Paris.
- Lezotte, Lawrence W. 1991. *Correlates of Effective Schools: The First and Second Generation*. Okemos, MI: Effective Schools Products, Ltd. <http://www.effectiveschools.com/Correlates.pdf>.
- Liang, Xiaoyan. 2002. "Uganda Post-Primary Education Sector Report." Africa Region Human Development Working Paper Series, Africa Region, World Bank, Washington, DC.
- Lindblad, S., and T. S. Popkewitz, eds. 2001. "Education Governance and Social Integration and Exclusion: National Cases of Educational Systems and Recent Reforms." Uppsala Reports on Education 34, Department of Education, Uppsala University, Sweden.
- Lindblad, Sverker, Jenny Ozga, and Evie Zambeta. 2002. "Changing Forms of Educational Governance in Europe." *European Educational Research Journal* 1 (4): 615–24.
- Lockner, Lance, and Enrico Moretti. 2001. "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports." NBER Working Paper 8605, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lonergan, Bernard J. F. 1983. *Insight: A Study of Human Understanding*. London: Darton, Longman and Todd.
- Lundgren, Ulf P. 2001. "Governing the Education Sector: International Trends, Main Themes and Approaches." In *Governance for Quality in Education*, 25–36, conference proceedings, Budapest, April 6–9, 2000. Institute for Educational Policy, Open Society Institute, and World Bank.
- _____. 2002. "Political Governing: Decentralization–Evaluation. Unit for Studies in Education Policy and Education Philosophy." University of Uppsala, Sweden. http://130.238.25.247/katarinas_ILU_portal/externt/forskning/STEP/Publications.htm.
- Lundgren, Ulf P., and Henrik Román. 2003. "The Swedish Upper Secondary School System: Context, Reforms and Implementation." Background paper for *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*, World Bank, Washington, DC.
- Macedo, Beatriz, and Raquel Katzkiwicz. 2002. "Rethinking Secondary Education." In *The New Secondary Education: A Path toward Human Development*. Santiago, Chile: UNESCO–OREALC.
- Mahy, Mary. 2003. "Childhood Mortality in the Developing World: A Review of Evidence from the Demographic and Health Surveys." DHS Comparative Reports 4, ORC Macro, Calverton, MD.
- Malhotra, Anju, Rohini Pande, and Caren Grown. 2003. "Impact of Investments in Female Education on Gender Equality." Draft, August 27, International Center for Research on Women, Washington, DC.

- Marcelo, C. 2002. "Aprender a enseñar para la sociedad del conocimiento." *Education Policy Analysis Archives* 10 (35). <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n35/>.
- Marsh, Julie A. 2000. "Connecting District to the Policy Dialogue." Center for the Study of Teaching and Policy, University of Washington, Seattle.
- Martinet, Marielle Anne, Danielle Raymond, and Clermont Gauthier. 2001. *La formation à l'enseignement: Les orientations; Les compétences professionnelles*. Québec: Ministère de l'Éducation.
- Mayorga Salas, Liliana. 1997. "Violence and Aggression in the Schools of Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua and Peru." In *Violence at Schools: Global Issues and Interventions*, ed. T. Ohsako, 110–27. Geneva: IBE–UNESCO.
- McEwan, Patrick J. 2000a. "The Potential Impact of Large-Scale Voucher Programs." Occasional Paper 2, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York.
- _____. 2000b. "Private and Public Schooling in the Southern Cone: A Comparative Analysis of Argentina and Chile." Occasional Paper 11, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York.
- McGinn, Noel. 2002. "Why We Should End Reforms in Education." Regional Policy Dialogue, Working Paper, Education Network, Third Meeting, Secondary Education, Inter-American Development Bank. Washington, DC, April 4–5. <http://www.iadb.org/int/DRP/ing/Red4/Documents/McGinnAbril4-5-2002ing.pdf>.
- McGinn, Noel, and Thomas Welsh. 1999. "Decentralization of Education: Why, When and How." *Fundamentals of Education Planning* 64, IIEP–UNESCO, Paris.
- McMahon, M. 1998. "Education and Growth in East Asia." *Economics of Education Review* 17 (2): 159–72.
- McMahon, W., and Boediono. 2001. "Improving Education Funding in Indonesia." In *Improving Education Finance in Indonesia*, ed. W. McMahon, with N. Suwaryani, Boediono, and E. Appiah. Policy Research Center, Institute for Research and Development, Ministry of National Education, Indonesia; UNICEF; UNESCO.
- Means, Barbara, Christine Korbak, Amy Lewis, Vera Michalchik, William Penuel, John Rollin, and Louise Yarnall. 2000. *GLOBE Year 5 Evaluation: Classroom Practices*. Menlo Park, CA: SRI International.
- Mehlinger, Howard D. 1996. "School Reform in the Information Age." *Phi Delta Kappan* 77 (6): 400–7.
- Middleton, John, Adrian Ziderman, and Arvil Van Adams. 1993. *Skills for Productivity: Vocational Training and Education in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Milligan, Kevin, Enrico Moretti, and Philip Oreopoulos. 2003. "Does Education Improve Citizenship? Evidence from the U.S. and the U.K." NBER Working Paper 9584, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <http://www.nber.org/papers/w9584>.
- Mingat, Alain. 2004. "Issues of Financial Sustainability in the Development of Secondary Education in Sub-Saharan African Countries." Africa Technical Department, Human Development, World Bank, Washington, DC.
- Moenjak, Thammarak, and Christopher Worswick. 2002. "Vocational Education in Thailand: A Study of Choice and Returns." *Economics of Education Review* 22 (1): 99–107.

- Moretti, Enrico. 2000. "Estimating the Social Return to Education: Evidence from Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data." Department of Economics, University of California at Los Angeles.
- Morine-Dershimer, G., and K. Todd. 2003. "The Complex Nature and Sources of Teachers' Pedagogical Knowledge." In *Examining Pedagogical Content Knowledge: The Construct and Its Implication for Science Education*, ed. J. Gess-Newsome, 21–50. New York: Kluwer Academic.
- Morley, S., and D. Coady. 2003. *From Social Assistance to Social Development: A Review of Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: Center for Global Development and International Food Policy Research Institute.
- Morris, Estelle. 2001. "Schools Achieving Success." U.K. Department for Education and Science (DES), London.
- Morriseau, J. J. 1975. *The Mini-School Experiment: Restructuring Your School; A Handbook*. New York: New York Urban Coalition.
- Moura Castro, C., M. Carnoy, and L. Wolf. 2000. "Secondary Schools and the Transition to Work in Latin America and the Caribbean." Technical Paper Series EDU-112, Sustainable Development Department, World Bank, Washington, DC.
- Mukyanuzi, Faustin, 2003. "Where Has All the Education Gone in Tanzania? Employment Outcomes among Secondary School and University Leavers." Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Mullis, Ina V. S., et al. 2001. *TIMSS: Assessment Frameworks and Specifications 2003*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) and Boston College.
- Mundle, S. 1998. "Financing Human Development: Some Lessons from Advanced Asian Countries." *World Development* 26 (4): 659–72.
- Murnane, Richard, and Frank Levy. 1996. *Teaching the New Basic Skills: Principles for Educating Children to Thrive in a Changing Economy*. New York: Free Press.
- Murnane, Richard, Judith Singer, John Willett, James Kemple, and Randall Olsen. 1991. *Who Will Teach? Policies That Matter*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Murray, D., A. Smith, and U. Birthistle. 2003. "Education in Ireland." CAIN Web Service, <http://cain.ulst.ac.uk/issues/education/docs/murray1.htm>.
- National Center for Education Development and Research. 2003. *Green Paper on Education in China: Annual Report on Policies of China's Education*. Beijing: Education Science Publishing House.
- Ncube, Mkhululi. 2003. "Where Has All the Education Gone in Zimbabwe? Employment Outcomes among Secondary School and University Leavers." Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Noah, Harold, and Max Eckstein. 2001. *Fraud and Education: The Worm in the Apple*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Northwest Educational Technology Consortium. 2002. "Virtual Schools: What Do Educational Leaders Need to Know?" Paper presented at the 2002 Northwest Council for Computer Education (NCCE) Conference, Seattle, WA, March 13.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1994a. "New Technologies and Its Impact on Educational Buildings." Paris.
- _____. 1994b. "Vocational Education and Training for the 21st Century: Opening Pathways and Strengthening Professionalism." Background paper prepared for a

- high-level conference, "The Changing Role of Vocational and Technical Education," Paris, November 28–30.
- _____. 1998. "Thematic Review on the Transition from Initial Education to Working Life: Interim Comparative Report." DEELSA/ ED(98)11, Paris. <http://www.oalis.oecd.org/olis/1998doc.nsf/0/fd9a032913054bf980256754005da81e?OpenDocument>.
- _____. 1999. *Preparing Youth for the 21st Century: The Transition from Education to the Labour Market*. Paris: OECD.
- _____. 2001a. *Competencies for the Knowledge Economy*. Education Policy Analysis Center for Educational Research and Innovation. Paris: OECD.
- _____. 2001b. *Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. Paris: OECD.
- _____. 2001c. *New School Management Approaches: Education and Skills*. Paris: OECD.
- _____. 2001d. *The Well-Being of Nations. The Role of Human and Social Capital*. Education and Skills Series. Paris: OECD.
- _____. 2003a. *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- _____. 2003b. *Learners for Life. Student Approaches to Learning. Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- _____. 2003c. *Literacy Skills for the World of Tomorrow*. Paris: OECD.
- _____. 2003d. *Student Engagement at School: A Sense of Belonging and Participation. Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- _____. 2004a. *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Final Summary Report*. Paris: OECD.
- _____. 2004b. *Completing the Foundation for Lifelong Learning: An OECD Survey of Upper Secondary Schools*. Paris: OECD.
- _____. 2004c. "Raising the Quality of Educational Performance at School." Education Policy Brief, Paris. OECD and UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2003. *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000*. Paris: OECD.
- OECD and UNESCO (United Nations Educational, Social, and Cultural Organization). 2001. *Teachers for Tomorrow's Schools: Analysis of the World Education Indicators 2001 Edition*. Paris: OECD.
- Ohsako, Toshio, ed. 1997. *Violence at Schools: Global Issues and Interventions*. Geneva: IBE-UNESCO.
- Ouchi, W., B. Cooper, and L. Segal. 2003. "The Impact of Organization on the Performance of Nine School Systems: Lessons for California." <http://www.sppsr.ucla.edu/calpolicy/Ouchi1.pdf>.
- Pande, Rohini, and Nan Marie Astone. 2001. "Explaining Son Preference in Rural India: The Independent Role of Structural vs. Individual Factors." Paper prepared for the annual meeting of the Population Association of America, Washington, DC, March 29–31.
- Patrinos, Harry A. 1994. "Notes on Education and Growth: Theory and Evidence." HRO Working Papers 39, Human Resources and Operational Policy, World Bank, Washington, DC.
- Patrinos, Harry Anthony, and David Lakshmanan Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing. Directions in Development Series*. Washington, DC.: World Bank.

- Penrose, Perran. 1998. *Cost Sharing in Education: Public Finance, School and Household Perspectives*. Education Research Paper 27, U.K. Department for International Development (DfID), London.
- Phelps, Richard P. 2001. "Benchmarking to the World's Best in Mathematics: Quality Control in Curriculum and Instruction among the Top Performers in the TIMSS." *Evaluation Review* 25 (4): 391–439.
- Porter, Michael E. 1998a. "Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments, and Institutions." In Michael E. Porter, *On Competition*. Boston: Harvard Business School Press.
- _____. 1998b. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press.
- Porter, Michael E., and Scott Stern. 1999. "The New Challenge to America's Prosperity: Findings from the Innovation Index." Council on Competitiveness, Washington, DC. <http://www.compete.org/pdf/innovation.pdf>.
- Prawda, Juan. 1992. "Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned." A View from LATHR 27, Human Resources Division, Technical Department, Latin America and the Caribbean, World Bank, Washington, DC.
- Prime Minister Service Delivery Unit. 2001. "Better Policy Delivery and Design: A Discussion Paper." London.
- Pritchett, Lant. 1996. "Where Has All the Education Gone?" Policy Research Working Paper 1581, Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, World Bank, Washington, DC.
- Psacharopoulos, George. 1994. "Returns to Investment in Education: A Global Update." *World Development* 22 (9): 1325–43.
- _____. 1996. "A Reply to Bennell." *World Development* 24 (1): 201.
- _____. 1997. "Vocational Education and Training Today: Challenges and Responses." *Journal of Vocational Education and Training* 49 (3): 385–93.
- Psacharopoulos, George, and Harry Anthony Patrinos. 2002. "Returns to Investment in Education: A Further Update." World Bank Policy Research Working Paper 2881, World Bank, Washington, DC.
- Psacharopoulos, George, and Maureen Woodhall. 1984. *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*. New York: Oxford University Press.
- Psacharopoulos, George, Jee-Peng Tan, and Emmanuel Jimenez. 1986. "Financing Education in Developing Countries." Education and Training Department, World Bank, Washington, DC.
- Raywid, Mary Anne. 1996. *Taking Stock: The Movement to Create Mini-Schools, Schools-Within-Schools, and Separate Small Schools*. Urban Diversity Series 108. ERIC Clearinghouse on Urban Education. Institute for Urban and Minority Education, Teachers College, Columbia University, New York.
- Renchler, Ron. 2000. "Grade Span." ERIC Research Roundup 16 (3). <http://eric.uoregon.edu/publications/roundup/S00.html>.
- Revenaugh, Mickey. 2004. *Virtual School Report: A Quarterly Newsletter Focused on Effective Virtual K–12 Education*. Connections Academy, Baltimore, MD.
- Riel, Margaret. 1996. "Cross-Classroom Collaboration: Communication and Education." In *CSSL: Theory and Practice of an Emerging Paradigm*, ed. Timothy Koschmann, 187–207. Mahwah, NJ: L. Erlbaum Associates.
- Rissman, Jeef. 2000. "Same as It Never Was: Realizing the Vision of Smaller Communities

- of Learners at Arlington High School." Executive summary, Arlington High School, Saint Paul, MN. Report submitted to the Bush Educators Program IV, cosponsored by the Bush Foundation and the Carlson School of Management, University of Minnesota at Minneapolis.
- Robert, François, and Jean Marc Bernard. 2003. "What Middle School Model Is Appropriate for Africa in the Coming Years?" Paper presented at the First Regional Conference on Secondary Education in Africa (SEIA), Kampala, June 9–13.
- Robinson-Lewis, H. 1991. "Summative Evaluation of the School-within-a-School (SWAS) Program: 1988–1989, 1989–1990, 1990–1991." Kansas City Schools, Kansas City, KS.
- Rodríguez, Alberto, and Kate Hovde. 2002. "The Challenge of School Autonomy: Supporting Principals." World Bank, Washington, DC.
- Romer, Paul M. 1989. "Human Capital and Growth: Theory and Evidence." NBER Working Paper 3173, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ross, K., and R. Levacic, eds. 1998. "Needs-Based Formula Funding of Schools." IIEP–UNESCO, Paris. Rychen, Dominique Simone, and Laura Hersh Salganik, eds. 2001. *Defining and Selecting Key Competencies*. Cambridge, MA: Hogrefe and Huber.
- _____. 2003. *Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society*. Cambridge, MA: Hogrefe and Huber.
- Sala-i-Martin, Xavier, Gernot Doppelhofer, and Ronald I. Miller. 2004. "Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach." *American Economic Review* 94 (4): 813–35.
- San Juan, Ana Maria. 2001. "Las expectativas de los jóvenes y su relación con la deserción escolar." *Dialogo Regional de Política*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Sánchez-Paramo, Carolina, and Norbert Schady. 2003. "Off and Running? Technology, Trade, and the Rising Demand for Skilled Workers in Latin America." Policy Research Working Paper 3015, Development Research Group, Public Services, World Bank, Washington, DC. http://econ.worldbank.org/files/25491_wps3015.pdf.
- Scheerens, J. 1992. "Process Indicators of School Functioning." In *The OECD International Education Indicators*, 53–76. Paris: OECD.
- Schuler, Sidney R., Syed M. Hashemi, Ann P. Riley, and Shireen Akhter. 1996. "Credit Programs, Patriarchy and Men's Violence against Women in Rural Bangladesh." *Social Science and Medicine* 43 (12): 1729–42.
- Schuller, Tom, Angela Brassett-Grundy, Andy Green, Cathie Hammond, and John Preston. 2002. "Learning, Continuity and Change in Adult Life." Centre for Research on the Wider Benefits of Learning, London.
- Schweitzer, Maurice, Lisa Ordoñez, and Bambi Douma. 2004. "Goal Setting as a Motivator of Unethical Behavior." *Academics of Management Journal* 47 (3): 422–32.
- Sharan, Shlomo, Hanna Shachar, and Tamar Levine. 1999. *The Innovative School: Organization and Instruction*. Westport, CT: Bergin and Garvey.
- Shulman, L. 1998. "Theory, Practice, and the Education of Professionals." *Elementary School Journal* 98 (5): 511–26.
- Sinko, Matti, and Erno Lehtinen. 1999. *The Challenges of ICT in Finnish Education*. Juva, Finland: Finnish National Fund for Research and Development.
- Sirotnik, Kenneth A. 2002. "Promoting Responsible Accountability in Schools and Education." *Phi Delta Kappan* 83 (9): 662–73.

- Smith, Wilma F., and Richard L. Andrews. 1989. "Instructional Leadership: How Principals Make a Difference." Association for Supervision and Curriculum Development, Alexandria, VA.
- Smith, William J., Lynn Butler-Kisber, Linda LaRocque, John Portelli, Carolyn Shields, Carolyn Sturge Sparkes, and Ann Vibert. 2001. "Student Engagement in Learning and School Life: National Project Report." Ed-Lex, Faculty of Law, McGill University, Montreal.
- Souza, Paulo Renato. 2003. "The Reform of Secondary Education in Brazil." Background paper for Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, World Bank, Washington, DC.
- Spector, Michael J. 1999. "Teachers as Designers of Collaborative Distance Learning." Prepared for Society for Information Technology and Teacher Education SITE99 International Conference, San Antonio, TX, February 28–March 4.
- Stasz, Cathleen. 1999. "Academic Skills at Work: Two Perspectives." National Center for Research in Vocational Education, Graduate School of Education, University of California at Berkeley. <http://ncrve.berkeley.edu/AllInOne/MDS-1193.html>.
- Subbarao, Kalanidhi, and Laura Raney. 1992. "Social Gains from Female Education: A Cross-National Study." World Bank Policy Research Working Paper 1045, World Bank, Washington, DC.
- Tawil, S. 2001. "Curriculum Change and Social Inclusion: Perspectives from the Baltic and Scandinavian Countries." IBE–UNESCO, Geneva.
- Temple, Jonathan R. W. 1999. "A Positive Effect of Human Capital on Growth." *Economics Letters* 65 (1): 131–34.
- _____. 2001. "Generalizations That Aren't? Evidence on Education and Growth." *European Economic Review* 45 (4–6): 905–18.
- Teske, Paul, and Marc Schneider. 2001. "What Research Can Tell Policy Makers about School Choice." *Journal of Policy Analysis and Management* 20 (4): 609–31.
- Tompkins, J. 1988. "Dropout Prevention Program, 1987–1988." Report of Evaluation, Des Moines Public Schools, Des Moines, IA.
- Torres, Rosa Maria. 1998. "Repetición escolar: ¿Falla del alumno o falla del sistema?" Evaluación, aportes para la capacitación 1. Buenos Aires: Novedades Educativas. <http://www.fronesis.org/documentos/torres1995repeticion.pdf> (accessed June 19, 2003).
- Trent, William T. 1999. "The Changing Nature of Work and Its Implications." Department of Educational Policy Studies, University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Tsang, Mun C. 1996. "Financial Reform of Basic Education in China." *Economics of Education Review* 15 (4): 423–44.
- U.K. DES (Department for Education and Skills). 2004. 14–19 Curriculum and Qualifications Reform. London: DES.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2000. Egypt Human Development Report 1998/99. New York.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). Statistical Yearbook 1999. New York: UNESCO.
- _____. 2002. Seminario: Hacia la construcción de un nuevo sentido para la política educativa. Working draft, IIEP, Buenos Aires.
- _____. 2004a. Changing Teaching Practices: Using Curriculum Differentiation to Respond to Students' Diversity. Paris: UNESCO.

- _____. 2004b. *Global Education Digest 2004: Comparing Education Statistics across the World*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics (UIS).
- UNESCO-OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe). 2002. *The New Secondary Education: A Path toward Human Development*. Santiago, Chile: UNESCO-OREALC.
- University of Pittsburgh, Office of Child Development. 1996. "The Impact of School Transition on Early Adolescents." <http://www.education.pitt.edu/ocd/publications/sr1996-06.pdf> (accessed March 22, 2004).
- Urduan, Tim, and Steven Kelin. 1998. "Early Adolescence: A Review of the Literature." Paper prepared for the U.S. Department of Education. Office of Education Research and Improvement, for the Conference on Early Adolescence, May 7–8.
- USAID (U.S. Agency for International Development) and AED (Academy for Educational Development). 2003. "Digital Opportunities for Development: A Sourcebook for Access and Applications; LearnLink Models of Use and Case Studies." LearnLink, Washington, DC.
- Van de Walle, Dominique, and Kimberly Nead. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Van Dusen, Lani M., and Blaine R. Worthen. 1995. "Can Integrated Instructional Technology Transform the Classroom?" *Educational Leadership* 53 (2): 28–33.
- Wang, Yidan. 2000a. "Public-Private Partnerships in Health and Education: Conceptual Issues and Options." In *The New Social Policy Agenda in Asia*. Manila: Asian Development Bank (ADB) and World Bank.
- _____. 2000b. "Public-Private Partnerships in the Social Sector: Issues and Experiences in Asia and the Pacific." ADBI Policy Papers Series 1, ADBI, Tokyo.
- _____. 2004. "Governance of Basic Education: Service Provision and Quality Assurance in China." Draft, World Bank, Washington, DC.
- Waterreus, J. M. 2001. "Incentives in Secondary Education: An International Comparison." Amsterdam: Max Goote Expert Center.
- Watts, A. G., and D. Fretwell. 2004. "Public Policies for Career Development: Case Studies and Emerging Issues for Designing Career Information and Guidance Systems in Developing and Transition Economies." World Bank, Washington, DC.
- Weiler, Hans. 1990. "Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradiction?" *Education Evaluation and Policy Analysis* 12 (4): 433–48.
- Welsh, Thomas. 2002. "Education and Change: The Challenge of Quality." Draft note prepared for Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, World Bank, Washington, DC.
- _____. 2003. "Education for Employment: Deciding National Priorities and Programmes." Draft note prepared for Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education, World Bank, Washington, DC.
- Wils, Annababette, and Raymond O'Connor. 2003. "Causes and Dynamics of the Global Education Transition." Prepared for the Sustainability Trends and Transitions Project, Harvard University.
- Winkler, Donald R. 1989. "Decentralization in Education: An Economic Perspective." Education and Employment Division, Population and Human Resources Department, World Bank, Washington, DC.

- Winkler, Donald, and Alec Ian Greshberg. 2000. "Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling." Documentos de Trabajo 17 (April), Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Santiago, Chile. <http://www.preal.org/docs-trabajo/WinklerandGershberg17EnglishVersion.pdf>.
- Wisconsin Online Resources Center. 2002. "Learning Objects and Metadata: Organization." Center for International Education, University of Wisconsin–Milwaukee. www.uwm.edu/Dept/CIE/AOP/LO_orgs.html (accessed December 2002).
- Wohlstetter, Priscilla, and Susan Albers Mohrman. 1996. "Assessment of School-Based Management." Office of Educational Research and Improvement, U.S. Department of Education, Washington, DC.
- Wolf, Alison. 2002. *Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth*. London: Penguin.
- Wolff, L., and C. de Moura Castro. 2000. "Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform." Technical Paper Series EDU-111, Sustainable Development Department, World Bank, Washington, DC.
- Wood, David, Jean Underwood, and Peter Avis. 1999. "Integrated Learning Systems in the Classroom." *Computers and Education* 33 (2–3): 91–108.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- _____. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Development in Practice Series. Washington, DC: World Bank.
- _____. 1995. *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*. Development in Practice Series. Washington, DC: World Bank.
- _____. 1998. "Colombia Appraisal Report." Washington, DC.
- _____. 1999a. *Confronting AIDS: Public Priorities in a Global Epidemic*. World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- _____. 1999b. *Education Sector Strategy*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2000a. "A Policy Note." In "Thailand Secondary Education for Employment," vol. 1, Washington, DC.
- _____. 2000b. "Secondary and Secondary Teacher Education Strategic Plan—Mozambique." Washington, DC.
- _____. 2001a. *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*. World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.
- _____. 2001b. "Secondary Education in Uganda: Coverage, Equity, and Efficiency." Africa Region, Technical Department, Washington, DC.
- _____. 2002a. "Enhancing Learning Opportunities in Africa: Distance Education and Information and Communication Technologies for Learning." Africa Region Human Development Working Paper Series, Washington, DC.
- _____. 2002b. "Institutional and Governance Reviews: A New Type of Economic and Sector Work." PREM Notes 75, Policy Reduction and Economic Management, Washington, DC.
- _____. 2002c. "Secondary Education for Africa: Strategies for Renewal." Human Development Sector, Africa Region, Washington, DC.
- _____. 2003a. "Closing the Gap in Education and Technology." Washington, DC.

- _____. 2003b. "Education Reform for Knowledge Economy Project." Project Appraisal Document, Washington, DC.
- _____. 2003c. *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*. Directions in Development Series. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2003d. "Overall Trends in Secondary Curriculum Reforms in OECD and Balkan Countries." Working Paper, Human Development Network, Washington, DC.
- _____. 2003e. "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy Implementation Update." Report 26357. Public Sector Board, Washington, DC.
- _____. 2003f. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2004a. "Learning to Teach in the Knowledge Society." Human Development Network, Washington, DC.
- _____. 2004b. "Lending for Secondary Education: Review of the World Bank Portfolio, 1990–2002." By Gillian Perkins. Operations Evaluations Department, Washington, DC.
- _____. 2004c. "Bangladesh: Programmatic Education Sector Development Adjustment Credit." Washington, DC. Various years. World Development Indicators. Washington, DC: World Bank.
- Wössmann, Ludger. 2000. "Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence." Kiel Working Paper 983, Kiel Institute of World Economics, Kiel, Germany. <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2000/kap983.pdf>.
- Wylie, C., and R. Baker. 2002. "Inquiry into Decile Funding in New Zealand Schools." A submission by the New Zealand Council for Education Research to the Education Committee of the New Zealand House of Representatives, Wellington.
- Xu, Bin. 2000. "Multinational Enterprises, Technology Diffusion, and Host Country Productivity Growth." *Journal of Development Economics* 62 (2): 477–93.
- Yount, Kathryn M. 2002. "Like Mother, Like Daughter? Female Genital Cutting in Minia, Egypt." *Journal of Health and Social Behavior* 43 (3): 336–58.
- Zgaga, Pavel. 2002. "Capacity Building for Curriculum Specialists in East and South-East Asia." IBE–UNESCO, Geneva.
- Ziderman, A. 2003. "Financing Vocational Training in Sub-Saharan Africa." *Africa Region Human Development Series*, World Bank, Washington, DC.
- Zirkel, Sabrina. 2002. "Is There a Place for Me? Role Models and Academic Identity among White Students and Students of Color." *Teachers College Record* 104 (2): 357–76. <http://www.tcrecord.org> ID Number: 10832.

Р 24 **Расширение возможностей и развитие способностей молодежи. Новые задачи среднего образования** / Пер. с англ. — М.: Издательство «Весь Мир», 2006. — 304 с.

ISBN 5-7777-0243-0

Тема исследования, подготовленного международной группой экспертов под эгидой Всемирного банка, — модернизация образовательных систем развивающихся государств и стран с переходной экономикой в свете социально-экономических вызовов XXI века, порожденных глобализацией и формированием экономики, основанной на знаниях. Рассмотрены основные проблемы, связанные с необходимостью обеспечения высокого качества среднего образования и повышения его практической пригодности. На материале многих стран мира представлены задачи и практические решения в области разработки учебных программ и планов; подготовки и повышения квалификации учителей; применения эффективных механизмов финансирования; совершенствования системы управления средним образованием.

Для руководителей и специалистов системы среднего образования.

УДК 378
ББК 74.2

ООО Издательство «Весь Мир» является официальным дистрибьютором публикаций Всемирного банка и других международных организаций в Российской Федерации.

Информацию о книгах и условиях заказа можно получить по телефонам: (495) 623-68-39, (495) 623-85-68, по факсу: (495) 625-42-69, по электронной почте: orders@vesmirbooks.ru, а также на сайте Издательства «Весь Мир» <http://www.vesmirbooks.ru>.

Наш адрес: 101000 Москва, Колпачный переулок, 9а

**Расширение возможностей и развитие способностей молодежи.
Новые задачи среднего образования**

Редакторы: Комарова Т.Л., Бондаренко А.В.

Корректор: Леонтьева И.В.

Руководитель производственного отдела: Кузнецова Н.А.

Верстка: Харламов М.Б.

Подписано в печать 14.07.2006 г.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Формат 60x90 ¹/₁₆. Печ. л. 19,0. Тираж 1500 экз.

Изд. №27/05-и

ООО Издательство «Весь Мир»

Юридический адрес: 127214 Москва, ул. Софьи Ковалевской, д.1, стр. 52.

Почтовый адрес: 101000, Москва-Центр, Колпачный пер., 9а.

Тел.: (495) 623-68-39, Факс: 625-42-69.

E-mail: orders@vesmirbooks.ru.

<http://www.vesmirbooks.ru>.

Отпечатано в ООО типографии «ПОЛИМАГ»

127247, Москва, Дмитровское ш, 107

