

6

Висновок: теорія інституційної підтримки

Рух за шкільну реформу, з одного боку, очолюють довершені раціоналісти, які вважають, що школами можна маніпулювати без жодних обмежень, а з іншого, – романтичні децентралісти, які вважають, що школи процвітатимуть, якщо залишити їх у спокої. Стратегія раціоналістів, щоб поліпшити становище шкіл – створювати нові правила та програми. Тестування вчителів та учнів, кар’єрна драбина, жорсткіші умови отримання атестату, статус учителя-майстра та продовження навчального часу – ось деякі із засобів, щоб подолати біди шкіл. Романтичні децентралісти, з іншого боку, вважають, що визволення від гнітючої посередності полягає у дерегулюванні й місцевому контролі над школами.

Висновок, який штати мають зробити зі свого недавнього досвіду проведення освітньої реформи, полягає в тому, що ні стратегія раціоналістів, ні підхід децентралістів, швидше за все, не забезпечить серйозного підвищення якості середньої освіти в Америці. У Техасі вважали, що можна провести шкільну реформу, змінивши адміністративну структуру освіти штату й запровадивши нові законодавчі норми, які б докладно регламентували роботу шкіл. Однак для реформаторів виявилось складно пристосувати навіть одну програму – кар’єрну драбину для вчителів – до потреб учителів у понад 1 000 шкільних округів. Законодавці Каліфорнії вирішили, що при відповідних фінансових стимулах та мінімальному регулюванні “у садах шкільної реформи розквітне сотня квітів”. Однак виявилось, що каліфорнійські школи більше реагують на місцеві потреби й вимоги, ніж на бажання законодавців штату.

Немає сумнівів у тому, що обидві стратегії можуть демонструвати деякі ознаки успіху. Школи можна вмовляти, змушувати та залякувати, щоб вони стали кращими. І звичайно ж, школи можуть

показати кращі результати тестування; вони можуть збільшити обсяг навчального часу і змусити більшу кількість учнів записуватися на програми підготування до коледжу. Втім, більшість із цих досягнень, мабуть, існуватиме тільки на папері. Щоб відбулася справжня реформа, школи мусять змінити свої методи діяльності. І законодавці повинні допомогти їм у цьому.

Якщо політика штатів і надалі дробитиме школи, то їм буде тільки важче виконувати свої функції. Якщо реформи й надалі ускладнюватимуть життя у школах, то вони ніколи не приведуть до підвищення якості освіти. Наприклад, кар'єрна драбина у Техасі, передбачена новим освітнім законодавством штату, стала просто ще однією програмою, яку треба впроваджувати на рівні шкільного округу. Вона стала джерелом неспокою та розчарування, а не тим стимулом для вчителів, яким її сподівалися бачити законотворці. У Каліфорнії елементи реформи тяжіли до шаблонності, що вже тоді була властива школам.

Важливе значення у контексті шкільної реформи має те, що законодавці на центральному рівні, мають у запасі лиш обмежений набір засобів. Вони *можуть* регулювати лише те, що контролюють. Штати можуть контролювати макрополітику – фінансування, навчальні плани, сертифікацію вчителів, добір підручників тощо, – однак мають невеликий вплив на щоденну роботу шкіл. Відтак, спроби штатів забезпечити краще становище шкіл – це тільки один, хоча й найпомітніший, аспект шкільної реформи. Два інших аспекти не менш важливі, хоч і не такі очевидні.¹

Перший аспект загальної програми реформ можна назвати *санкціонованим* рухом. Це світ офіційних приписів, законодавчих норм та чітко видимої політичної діяльності, проведеної навколо формальних структур та директив. Це офіційна версія реформи. Вона охоплює зусилля штатів “забезпечити” досконалу освіту. Нагляд за навчанням та атестацією вчителів, розподіл ресурсів та регламентування навчальної програми – такими способами штати намагаються контролювати процес та зміст навчання. Ми звернули увагу на санкціонований рух, бо це найбільш видима реакція на “Націю у небезпеці”.² Йому дісталось найбільше громадської уваги, і він свідчить про поточний стан національної освітньої реформи.

Другий аспект руху за шкільну реформу можна було б назвати *регіональним* або *місцевим* рухом. Він охоплює всі види діяльності

на місцевому та регіональному рівнях, а також представляє місцеве тлумачення офіційної версії реформи й реагування на неї. Як і санкціонований рух, цей рух також спрямований на зміну структури й запровадження нових норм, однак зміни у ньому складніше помітити через його розпорошеність. Саме з цієї трясовини вийшли такі проєкти, як *Bay Area Writing Project* у Каліфорнії та *Theodore Sizer's Coalition of Essential Schools*. Зрозуміти характер цього комплексу ініціатив та напрямів, в яких вони рухаються на місцевому – не так як на національному – рівні, надзвичайно складно. Це зовсім не означає, що місцеві ініціативи неважливі. Насправді вони можуть бути навіть важливіші, ніж санкціонована версія реформи. Це головна, хоча й не єдина арена, на яку спрямовані реформи штатів. Саме на цьому рівні може відбуватися саботаж або спотворення заходів, що запропоновані та санкціоновані централізовано.

Місцеві ініціативи, спрямовані на поліпшення шкіл, дуже різноманітні, що зумовлено різноманітністю політичної та соціальної культури, в якій вони виникають. Коли реформи, ініційовані штатами, перетворюються на методи діяльності шкільних округів більш-менш відповідно до побажань законодавців центрального рівня, їх пристосовують до місцевих умов. Тиск місцевої громадськості, місцева здатність діяти та вимоги до освітньої системи – чинники, що накладають відбиток на цей рух. Масштаб реформи залежить від бюджетів шкільних округів та політичних пріоритетів. У Каліфорнії найпомітнішим виявом цього руху було те, що керівникові освіти в уряді штату Біллові Гонігу вдалося мобілізувати неформальну та неофіційну мережу шкіл, зайнятих удосконаленням освіти. Успіх каліфорнійської програми реформ значно тісніше пов'язаний зі здатністю Гоніга мобілізувати місцеві ініціативи, аніж з конкретними положеннями нового освітнього законодавства.

Місцевий рух за реформи породжує унікальні рішення у відповідь на приписи штату. Реформи, ініційовані на місцях, є важливим елементом цього аспекту вдосконалення школи. Місцеві інновації й експерименти з навчальними планами, програмами й організаційними структурами не є новиною. Шкільний округ міста Фінікс в Арізоні розробив нові програми, щоб боротися з прогулюванням уроків і неуспішністю. У шкільному окрузі Міллбре у Каліфорнії директорів шкіл оцінюють на об'єктивність. Моделі досконалого опанування програми, альтернативні програми та час на виконання

завдання – невіддільні риси багатьох шкіл, що стали такими через місцеву ініціативу. Цю ініціативу можна мобілізувати, як продемонстрував Гоніг, однак до неї неможливо змусити. Неможливо домогтися інновацій за допомогою регулятивних норм та приписів. Для цього потрібний зовсім інших комплекс офіційних стратегій.

Третій аспект реформи можна назвати просто *розмовами*. Мабуть, найкраще розуміти його, як *дух часу* в сенсі реформи. Це те, як змінюються висловлювання про школу, а отже й позиції тих, хто висловлюється. В освітянських колах стали звичними терміни “репетиторство” та “об’єктивність у керуванні”. На національному рівні цей аспект реформи потрапив під потужний вплив сенсаційних заяв Національної комісії з досконалости в освіті (“засилля посередности”, “одностороннє роззброєння” та “нація у небезпеці”). На місцевому рівні *розмови* – це те, про що вчителі говорять у кімнатах для відпочинку після виходу “Нації у небезпеці” або звіту фонду Карнегі про роботу вчителів. Як вчителі й адміністратори говорять про реформу, що вони думають про дії штату з метою підвищити якість освіти? Як вони ставляться до програми “Кар’єрна драбина” або до тестів компетентности для вчителів? На ці розмови впливає багато чинників: професійні об’єднання, до яких вчителі й адміністратори належать, професійні норми, уявлення про які формується у вчителів під час навчання в педагогічних коледжах, а також те, що вчителі думають про себе та про свою роль.³ Те, як вчителі говорять про вдосконалення школи, позначається на їхніх уроках. А вже від цього великою мірою залежить успіх або провал спроб домогтися досконалости в освіті. Аналізуючи рух за досконалу освіту, не можна недооцінювати величезного значення *розмов*. Важливо також зрозуміти, що значну роль у скеруванні цих розмов у те чи інше русло виконують професійні об’єднання. Наприклад, Каліфорнійська федерація вчителів експериментує з концепцією, яку називають “довірчими угодами”, тобто це моделі для колегіяльного ухвалення рішень у школах.⁴

Успішні стратегії повинні об’єднувати усі три зазначених рівні руху за реформи. Вони повинні одночасно просуватися кожним із них, оскільки ці елементи взаємозалежні й підсилюють один одного. *Санкціонований* аспект визначає інтереси й очікування штату й забезпечує ресурси для їх задоволення. *Місцевий* аспект визначає впровадження офіційної політики й практичну діяльність. Остання може стимулювати зміни – або опір їм. Місцевий опір централізо-

ваній реформі у Техасі підтверджує неспроможність штату анулювати місцеві традиції авторитарними методами. З іншого боку, на прикладі Каліфорнії можна побачити результати іншої стратегії – коли штат покладається на місцеві ініціативи, не конкретизуючи власної ролі. Місцева реакція на політику штату тоді стає пристосовницькою.

Однією з основних тем цього дослідження є те, як стратегії штату перетинаються зі стимулами й можливостями окремих осіб та організацій – тобто як перетинаються між собою три аспекти реформи. У Техасі Росс Перо старанно намагався обійти тих, кого він вважав консервативними силами, і зігнував значення розмов. Тому шкільна реформа у Техасі має шанс закріпитись у місцевій діяльності лише завдяки тому, що освітнє агентство штату заповнює зяючі тріщини, що їх залишив Перо. Як і Білл Гоніг у Каліфорнії, освітня рада у Техасі вишукує способи, як мобілізувати ініціативу на місцях і скерувати її у бажаному напрямі, щоб вона відповідала освітній політиці штату. З іншого боку, Південна Кароліна вирішила ініціювати реформу відразу на всіх трьох рівнях; їй вдалося домогтись того, що для вчителів, батьків, адміністраторів і школярів цілі політики штату стали їхніми власними цілями. Тепер, озирнувшись назад, можна сказати, що одним із найважливіших результатів освітньої реформи у Південній Кароліні було те, що штат зміг мобілізувати як місцевий рух, так і розмови.

Творці політики рівня штату, професійні об'єднання, вчителі, адміністратори й місцеві керівники шкіл – усі відіграють важливу роль у створенні креативної напруги між санкціонованим, місцевим та розмовним аспектами реформи. Ці три аспекти співіснують у неспокійній гармонії – що більше нагадує твір Джона Кейджа, ніж симфонію Йоганна Себастьяна Баха. Напруга між ними водночас і неминуча, і необхідна. Крихкість їхніх взаємостосунків пов'язана з намаганням збалансувати мету штату з місцевою ініціативою й інноваціями. Авторитарним керуванням штат може задушити й одне, й друге. З іншого боку, місцева реакція на реформу мусить вписуватись у політику штату.

Створення теорії інституційної підтримки

Уроки сучасної хвилі освітніх реформ штатів свідчать про потребу кардинально змінити політику. Творці політики повинні зосередити увагу на тому, щоб зробити школи кращими місцями для праці

й загалом більше відповідними для тих, хто з ними пов'язаний. Не існує формули, як цього домогтися, натомість є теоретична база для підвищення компетентности шкіл як організацій.

Теорія інституційної підтримки ґрунтується на кількох припущеннях. Найголовнішим з них є гіпотеза, що саме школи як інституції – не вчителі або учні чи навчальна програма – мають бути основним об'єктом реформ. Наприклад, вищі стандарти щодо навчальної програми чи жорсткіші умови сертифікації вчителів можуть нічого не змінити, якщо школам бракує компетентности, щоб використовувати вдосконалену навчальну програму та кваліфікованіших учителів. Якісну освіту забезпечують ефективні державні інституції, а не розрізнені програми. Створення нових і нових програм у відповідь на конкретні освітні проблеми – стратегія минулих двадцяти років; ця стратегія зазнала фіяско. Урок, який сучасні реформатори повинні винести з минулого, полягає у тому, що не можна нехтувати організаційною культурою. Якісні освітні програми не можуть існувати у нездорових інституціях.

Крім того, мусить бути чіткий поділ повноважень і відповідальности між тими, хто визначає характер шкіл як інституцій. Творці освітньої політики рівня штату, місцеві керівники шкіл, вчителі, адміністратори, професійні об'єднання – усі відіграють важливу роль у створенні й збереженні неспокоїної напруги між санкціонованим, місцевим та розмовним аспектами реформи. Ці три аспекти – необхідні елементи для створення організаційної культури, яка спонукає до досконалости. Реформа може бути успішною, якщо ці три елементи поєднати так, щоб виплекати школи, які б були достатньо цілеспрямовані, гнучкі й компетентні, щоб розподіляти й використовувати ресурси максимально ефективно.

Повноваження й відповідальність треба розподілити у межах усієї системи освіти. Штати відповідальні за визначення чітких вимог та загальної схеми у системі освіти. Штати надають ресурси й створюють контекст, у якому можуть формуватися школи. У багатьох штатах освітня політика є мішаниною з вимог та норм. Більшість із них необґрунтовані й з'явилися лише на підставі якоїсь історії успіху, історії жаху або ж на угоду якійсь обраній зацікавленій групі. Законодавцям Каліфорнії здавалося доброю ідеєю вимагати, щоб усі десятикласники мали консультантів – тому вони ввели таку умову у 813-ий закон сенату. Однак добрі ідеї не завжди вдається перетвори-

ти на ефективну державну політику. Штат надає школам по 20 доларів на одного учня десятого класу. Трирічна старша школа, в середньому, має 250 десятикласників. На таку кількість учнів вона отримує 5 000 доларів – мабуть, 25 відсотків платні консультанта. Чи хтось серйозно вірить у те, що додаткових 0,25 ставки можуть забезпечити для старших шкіл якусь помітну різницю?

Недостатньо лише дати школам більше автономії; моральна й матеріальна підтримка мусить походити з ширшого контексту політики штату. Штати мають конкретно визначити, яким обсягом знань учні повинні володіти до закінчення старшої школи. Південна Кароліна, наприклад, змушує школи планувати, уточнюючи, які питання мають бути висвітлені у планах, і нести відповідальність за виконання планів. Утім, за такого підходу школи мусять мати час на те, щоб розвиватися й удосконалюватись як організації. Законодавці штатів люблять бачити миттєві результати, які б можна було приписати собі як заслугу або комусь як вину; час від часу вони перетрушують школи згори донизу, щоб побачити, як ті почуваються.

На рівні школи повноваження треба децентралізувати. Теорія інституційної підтримки ґрунтується на переконанні, що за планування, складання бюджетів й оцінювання програм у школах мають відповідати всі. Бюджети прив'язані до оцінювання й висновків: кошти спрямовують туди, де вони найбільше потрібні. Відповідальність не треба дробити на частинки й розподіляти між масою гравців у навчальному процесі. Щоб узяти на себе відповідальність за власну ефективність, школи повинні поводитись як організації, а не як конгломерати взаємопов'язаних центрів діяльності чи як торгові центри. Щоб відновити внутрішню єдність, школи мусять застосовувати повноваження, стверджуючи фундаментальне значення освіти всіма своїми діями. Відтак, учителі, а не учні, повинні визначати, з яких дисциплін має складатися навчальна програма. Крім того, повноваження шкіл повинні ґрунтуватись на переконанні, що є деякий обсяг знань, яким варто оволодіти. Довкола цього переконання повинна сформуватись організаційна й інтелектуальна основа, на якій були б побудовані школи.

Нарешті, законодавці й освітяни повинні звернути увагу на те, що роблять досконалі школи і як вони це роблять, бо річ не тільки у тому, що ці школи мають ресурси, а й у тому, як вони їх використовують. Просто мати висококваліфікованих учителів недостатньо. Як

ці вчителі вписуються в життя організації – ось що має значення. Важливо не те, як ефективні школи виглядають, а те, що вони роблять такого, що вирізняє їх з-поміж інших шкіл.

Важливою особливістю ефективних шкіл, що відрізняє їх від інших, є здатність об'єднати елементи, з яких складаються школи. Сьогодні вчителі вважають, що мають відповідати тільки за деяку кількість учнів у класі. Ніхто не змушує їх до відповідальності за всю школу, особливо за перспективне планування. Організаційна культура будується на колективному ухваленні рішень, плануванні, визначенні цілей та розв'язанні проблем. Професійні норми та позиції вчителів формуються під впливом робочого середовища, професійних об'єднань та тренінгових програм. Перше ніж покласти на вчителів ширші обов'язки, їх треба підготувати до цього й навчити, як ці обов'язки виконувати. Очевидно, що просувати цей елемент освітньої реформи – функція педагогічних коледжів і професійних об'єднань.

При побудові теорії інституційної підтримки творці освітньої політики можуть розглянути також інші організаційні моделі. Наприклад, лікарні. Лікарі знають, що якість обслуговування в лікарні не зводиться суто до контакту між лікарем і пацієнтом. Вона залежить ще й від належної організації роботи у лікарні: медсестри, дієтологи, рентгенологи й лаборанти, фармацевти, адміністратори й технічні працівники – кожен виконує свою роль у забезпеченні належної якості медичного обслуговування. Те саме можна сказати й про школи. Коли стільки говориться про відсутність методології викладання, дивно, що так мало уваги приділяється створенню теорії підтримки й розвитку інституцій.

Наша теорія інституційної підтримки може бути орієнтиром для творців політики. Вона не задумана як комплекс рекомендацій – це було б темою іншої книжки. Згідно з цією теорією досконала освіта неможлива за відсутності здорових ефективних інституцій, де б вона могла існувати. Щоб повернути школи до нормального стану, треба допомогти їм віднайти почуття єдності й мети. Це може вимагати кардинальних структурних змін. Можливо, сучасний шкільний округ треба розбити на менші – ефективніші – структури, кожна з яких складалася б лише з однієї старшої школи й відповідної кількості середніх і початкових шкіл. Звичайно, створення й збереження організаційної культури вимагатиме від учителів й адміністраторів більших

витрат часу. Планування й оцінювання набуде більшого значення, і доведеться приділяти цьому більше уваги, а не три-чотири дні, як сьогодні практикує більшість шкіл. Урешті-решт, нова шкільна культура визначить, чи матиме сучасна хвиля реформ якісь реальні результати. Реформа можлива лише за умови, що творці політики зосередять увагу на поліпшенні організаційного стану шкіл.

Примітки

1. Ми завдячуємо Теодорові Сайзеру за формулювання різних аспектів реформи (листування, 15 серпня 1986).
2. The National Commission on Excellence in Education *A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform* (квітень 1983).
3. Див. Mary Metz, *Classrooms and Corridors* (Berkeley, CA.: University of California Press, 1978).
4. Douglas E. Mitchell and Charles T. Kerchner, 'Policy Trust Agreements', *Policy Briefs*, № 3, зима 1986 (San Francisco, CA: Far West Laboratory).