



МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

Проектируемые и бесспорно необходимые изменения в содержании общего образования, в его организации, во взаимоотношениях школы и социума предполагают изменения и в управлении образованием на всех его уровнях, включая управление образовательным учреждением. Модернизацию управления образованием можно рассматривать как процесс перехода от существующей системы управления к новой управленческой модели. Поэтому, безусловно, важно определить основные направления модернизации управления образованием, ответить на вопросы: от чего мы пытаемся отказаться и к чему хотим прийти?

Автор статьи анализирует изменения во взаимоотношениях образовательных учреждений, управленческих структур и социальных партнёров учреждений образования.

От управления на основе предписаний — к выбору собственных программ развития



Олег Лебедев,
руководитель
Экспертно-
аналитического
центра при
Национальном
фонде подготовки
кадров, член-
корреспондент РАО

Статья 32 Закона РФ «Об образовании» включает 23 позиции, определяющие компетенцию и ответственность образовательного учреждения. На практике компетенция школы нередко ограничивается. Это касается и материально-технического оснащения образовательного процесса, и утверждения учебных планов, и разработки рабочих программ, штатного расписания, и установления ставок заработной платы, формирования контингента учащихся, выбора учебных пособий.

Управление школой также во многом сохраняет черты прежнего времени. В значительной мере оно основано на предписаниях «сверху», которые трансформируются в предписания персоналу учреждения. Внутришкольное управление по-прежнему — преимущественно административное. Это нельзя ставить в вину школьным администраторам, хотя личность руководителя определяет многое.

Законодательство создаёт правовую базу для автономизации школ, для того, чтобы они могли самостоятельно принимать стратегические решения — как образовательные, так и финансово-хозяйственные. Программа модернизации предполагает, что учреждения образования не только сохраняют право на самостоятельность, но они обязаны реализовать это право, ибо будет расширяться круг вопросов, по которым школы принимают самостоятельные решения.



**...крайне важно
выявить
интегративные,
метапредметные
результаты
школьного
образования,
определить формы их
презентации и оценки.**

В новом проекте образовательных стандартов сделана попытка сформулировать цели школьного образования с позиций компетентного подхода. В качестве основного результата школьного образования рассматривается подготовленность выпускников школы к самостоятельному решению проблем в различных сферах деятельности в ситуации выбора (в том числе и нравственного). Такой подход к целям образования можно реализовать, если на «школьном» уровне решены некоторые важные вопросы.

Во-первых, крайне важно выявить интегративные, метапредметные результаты школьного образования, определить формы их презентации и оценки. Во-вторых, надо попытаться определить цели «микроступеней» школьного образования (цели обучения в пятом, шестом и т.д. классе). При этом скорее всего обнаружится, что цели обучения в пятых (или других) классах разных школ могут различаться (как, впрочем, и цели обучения в 5 «А» и 5 «Б» классах одной и той же школы). В-третьих, при конкретизации целей школьного образования необходимо выделить цели, которых нельзя достичь в рамках учебного процесса или только в рамках учебного процесса (они связаны с внеучебной деятельностью школьников).

Необходимое условие достижения целей образования — соответствие им содержания образования. В новых образовательных стандартах значительно увеличено время на изучение иностранного языка и информационных технологий. В стандартах выделены умения, которые необходимо сформировать у школьников при изучении каждого из учебных предметов. Новые стандарты предусматривают изучение вопросов экономики и права, что поможет ребятам ориентироваться в современной социальной жизни. К сожалению, при новых стандартах вряд ли удастся уменьшить учебную нагрузку.

Безусловно, во многом от школы зависит, будут ли использоваться достоинства стандартов или усугубляться их недостатки. Очень важны в связи с этим

критерии отбора учебных пособий и способы разработки рабочих программ по учебным предметам.

Более гибким может стать расписание учебных занятий. Появится возможность концентрировать занятия по отдельным предметам в течение, скажем, полугодия, преодолев тем самым неудобство изучения «одночасовых» предметов и сократив многопредметность. Будет возможность объединять занятия по биологии, географии, истории, что позволит проводить их вне стен школы (если это необходимо). Концентрация занятий по физике даст возможность проводить физические практикумы. Проект Базового учебного плана предусматривает возможность организовать и другие практикумы.

Школы могут выбирать вариант организации профильного обучения, причём таких вариантов будет достаточно много (особенно в крупных городах). Переход к вариативной системе образования даёт школе возможность проявить своё «педагогическое лицо». В 90-е годы такая индивидуализация школ шла прежде всего за счёт поиска собственного профиля обучения. В эти годы возникают лингвистические гимназии, школы гуманитарно-эстетического и других профилей. Теперь наличие профиля перестанет быть отличительным признаком школы. Одним из таких отличительных признаков может стать система гарантий высокого качества образования.

Введение Единого госэкзамена, изменяя сложившуюся систему итоговой аттестации, может стимулировать изменения в системе текущей аттестации. Возможны следующие изменения:

- сокращение сферы поурочного контроля и переход к «рубежному» контролю, по крайней мере, в старших классах основной школы и в средней школе (в виде зачётной системы, тематического контроля и т.п.);
- отказ от пятибалльной шкалы оценивания и переход к многобалльной шкале, позволяющей более тонко учитывать динамику продвижения ученика;



- дифференциация заданий по сложности и одновременная дифференциация их «цены» (разное число баллов за выполнение различных по сложности заданий); предоставление учащимся возможности выбирать задания, соответствующие уровню их подготовки;
- перенос в системе оценивания акцента с подсчёта ошибок и недочётов на выявление достижений школьников;
- отказ от балльной оценки при выполнении творческих, исследовательских работ, а также в случаях, когда результаты зависят от индивидуальных особенностей.

Мы, конечно, перечислили всего лишь возможные изменения. Дело школы — решать, менять что-либо в системе аттестации или ничего не менять. Но ответственность за принятое или не принятое решение ложится на школу.

Другая проблема связана с тем, что возникает необходимость создать некий «противовес» ЕГЭ, поскольку есть достаточно обоснованные опасения: в старших классах ученики начнут делить предметы на «нужные» и «ненужные», многие бросят занятия в системе дополнительного образования и т.д. Предлагается включить в систему итоговой аттестации выпускников средней школы оценки «портфолио» выпускника, в состав которого могут войти различные свидетельства о его достижениях в исследовательской, творческой, самообразовательной, общественно полезной деятельности. Дискуссии относительно содержания и статуса портфолио могут продолжаться долго. Вместе с тем понятно, что портфолио нельзя сформировать за один год и что за ним должна стоять многолетняя работа школы. И самой школе решать, когда она начнёт такую работу (или каким образом будет её продолжать).

Перспективным направлением модернизации образовательного процесса может стать разработка и реализация надпредметных образовательных программ. Ведь цели школьного образования нельзя осуществить лишь за счёт выполнения предметных учебных программ:

необходимо разработать программы, рассчитанные на взаимодействие учебных предметов.

Ориентация на метапредметные результаты позволит изменить характер взаимоотношений учителей и школьников. Поскольку содержание надпредметных программ будет рассчитано на освоение способов решения новых для детей, а нередко и для учителей, проблем, должны складываться условия для партнёрских отношений учеников и педагогов, которые вместе должны эти проблемы решать. Это повысит ценность образования в глазах школьников. Работа по надпредметным программам особенно важна в основной школе, поскольку для подростков сам процесс обучения может быть более важным, чем конечные результаты школьного образования.

Сейчас освоение новых приёмов и эффективных образовательных технологий — процесс, как правило, стихийный или слабо управляемый. Речь здесь, естественно, идёт не об административных методах управления, а об использовании возможностей, которые позволят непосредственно в школе выработать дидактические системы, соответствующие целям общего образования, особенностям состава учащихся и педагогическим возможностям учителей.

От заданных результатов — к анализу реальной ситуации

Переход к новой управленческой стратегии, в свою очередь, предполагает создание соответствующей информационной базы. Десятилетиями информационной базой для управленческих решений на уровне школы служила информация о должном: о требованиях к деятельности школы, о поставленных перед системой образования задачах и т.д. Регламентация деятельности школы постоянно усиливалась. В восьмидесятые годы разрабатывались всё более детальные требования к уроку, к планированию работы школы, к внутришкольному контролю,



...Цели школьного образования нельзя осуществить лишь за счёт выполнения предметных учебных программ: необходимо разработать программы, рассчитанные на взаимодействие учебных предметов...



организации внеурочной работы, к результатам образовательного процесса. Всем было известно, что успеваемость должна была быть около ста процентов. В восьмидесятые годы стали формироваться и обязательные для школ показатели «качества знаний» (доля хороших и отличных оценок по предмету).

Требования к школе нужно было обязательно выполнять при любых условиях. Иначе говоря, должные образовательные результаты школа была обязана обеспечить независимо от того, какими ресурсами она располагала и какой состав учащихся имела. В результате распространена была имитация должных результатов и требуемых мероприятий. В первом случае это выражалось в откровенном завышении процента успеваемости, во втором — в издании различных документов, которые предъявлялись при многочисленных проверках работы школы.

Тогда-то и отпала необходимость принимать управленческие решения, имеющие стратегический характер. Из всех компонентов управленческой деятельности на первый план вышел контроль, формы и методы которого были детально разработаны. Например, в одном из пособий по внутришкольному управлению были выделены следующие виды контроля за учебным процессом: фронтальный, тематический, фронтально-обзорный, предупредительный, персональный, классно-обобщающий, выборочный. Тотальный контроль за учебным процессом, естественно, давал какие-то результаты, но и он стал средством имитации эффективного руководства образовательным учреждением.

Сейчас необходимость в такой имитации отпадает. Нужно на самом деле решать управленческие задачи, которые входят в сферу компетенции образовательного учреждения. Тут возникает потребность в информации «о сущем»: о действительных результатах работы школы, их динамике, внутришкольных факторах, влияющих на образовательные результаты.

Нужно определить объекты анализа, способы аналитической деятельности, периодичность измерений, способы использования аналитических данных для принятия управленческих решений. Речь идёт о мониторинге деятельности школы.

На основе данных об успеваемости, о поступлении выпускников школы в профессиональные учебные заведения нельзя ответить на вопрос: какие образовательные результаты требуют улучшения. Более того, если опираться на эти данные, то вопрос об улучшении образовательных результатов может не возникнуть вообще. Представим себе такую картину: успеваемость в школе по итогам года составила 99,5%; в высшие учебные заведения поступили 80% выпускников средней школы (а в условиях крупного города не редкость, когда в вузы поступает и 100% выпускников), остальные стали студентами колледжей или учащимися профессиональных лицеев. Но если достигнутые результаты можно оценить как вполне удовлетворительные, то надо ли что-то менять в образовательном процессе?

Менее благополучная картина может быть получена при аттестации школы, хотя предъявляемые в этом случае требования нельзя считать чрезмерными. Из практики известно, что результаты проверочных работ бывают и невысокими, но в конце концов всё улаживается: случаи лишения школ аккредитации пока что неизвестны. Есть основания полагать, что материалы аттестации не становятся базой для серьёзного анализа и последующих управленческих решений.

Переход к Единому госэкзамену приведёт к новой информационной ситуации. Появится возможность сравнивать образовательные результаты, полученные в разных школах. И можно будет сопоставить результаты в одной и той же школе в течение ряда лет. Содержание экзаменационных материалов для ЕГЭ (наличие трёх блоков заданий, различающихся по сложности) позволит точнее оценить уровень подготовленности выпускников, выявить отдельные разделы учебного пред-



мета, которые ребята усвоили лучше или хуже (хотя по отдельной школе такой анализ будет вряд ли возможен).

Однако данных ЕГЭ может оказаться недостаточно для ответа на вопрос: что надо развивать или менять в деятельности школы. Выводы о необходимости «усилить», «улучшить» или «обратить внимание» никакой пользы не дадут. Решение заменить учителя (в случае явного провала) также вряд ли будет оптимальным: безработных учителей сейчас нет, да и результаты экзамена могут объясняться причинами, которые мало зависят от конкретного учителя.

Таким образом, переход к ЕГЭ, безусловно, позволит получить более объективную (и сравнимую) информацию относительно образовательных результатов. Но эта информация будет всё же недостаточна для управления качеством образования.

Достаточной, с этой точки зрения, окажется информация, которая даст представление обо всех основных результатах образовательного процесса (ЕГЭ позволит иметь информацию лишь о некоторых результатах обучения по некоторым предметам) и о внутренних факторах, определяющих эти результаты.

Под внутренними факторами в данном случае мы имеем в виду лишь те, на которые можно повлиять в рамках школы: взаимосвязь процесса обучения с другими образовательными процессами, реализация надпредметных программ, текущая аттестация учащихся, выбор учебных пособий, расписание занятий и т.д.

Понятно, что образовательные результаты могут зависеть и от качества образовательных стандартов, и от состояния учебно-материальной базы, и от конкретной социокультурной ситуации, и от других факторов, которые школа должна учитывать, но повлиять на которые она не может.

Для управления качеством образования нужна информация, которая позволяла бы отслеживать связи между изменениями в организации образователь-

ного процесса, другими условиями образовательной деятельности и полученными результатами.

Исходя из отечественного и зарубежного опыта, можно выделить следующие группы показателей «школьного мониторинга»:

- достижений учащихся (результатов образовательного процесса);
- изменений в образовательном процессе (показатели качества образовательного процесса);
- уровня компетентности педагогов;
- ресурсного обеспечения образовательного процесса;
- взаимодействия школы с другими учреждениями (в том числе образовательными);
- взаимодействия школы с родителями.

Можно и необходимо разработать рекомендации по организации мониторинговых исследований на уровне образовательного учреждения. Такие рекомендации могут быть подготовлены на федеральном или региональном уровне, но конкретная программа мониторинга, цель которой — проанализировать реальную образовательную ситуацию в данной школе, может быть создана только в самой этой школе.

От административного управления — к управлению государственно-общественному

Какие-либо принципиальные изменения в области образования возможны лишь при общественной поддержке. По мере роста уровня образования населения такая поддержка всё более зависит от влияния родителей, различных социальных структур на содержание планируемых изменений. Эта поддержка может выражаться и в предоставлении системе образования дополнительных ресурсов, и в готовности признать приоритет системы образования при распределении бюджетных ресурсов.

Система управления образованием в постсоветский период изменяется по



нескольким направлениям: снижается степень централизации управления образованием; в системе образования переходят к договорным отношениям; повышается роль инноваций; развиваются общественные инициативы в сфере образования; создаются «горизонтальные» управленческие структуры; развивается сетевое взаимодействие.

Опыт последних лет показал, что не всегда и не везде можно создать «горизонтальные» управленческие структуры (например, из-за отсутствия в данный момент подходящих людей, которые могли бы войти в состав попечительского совета). Но всегда и везде есть возможность организовать диалог с местным социумом по актуальным проблемам развития образования. Организация такого диалога может рассматриваться как одно из принципиальных изменений в системе управления образованием.

Ещё одно существенное изменение, характеризующее переход к государственно-общественному управлению образованием, — создание негосударственных структур, расширяющих возможности государственных (и муниципальных) школ в выборе путей своего ресурсного обеспечения (центры образовательных технологий, фонды и другие структуры по поддержке образовательных инициатив и т.п.).

Несомненным признаком государственно-общественного управления считается появление «горизонтальных» управленческих структур в форме попечительских советов, советов школ, управляющих советов.

Но существуют и другие формы участия общественности в принятии управленческих решений.

Общественность — это ведь организованные структуры, отражающие интересы социальных групп в области образования и не подчинённые органам управления образованием. Это могут быть структуры:

- непосредственно не связанные с системой образования (объединения работода-

телей, творческие союзы, научные учреждения);

- объединяющие работников образования (например, ассоциация педагогов-исследователей);
- объединяющие участников образовательного процесса (родителей, учащихся);
- обеспечивающие систему образования определёнными ресурсами (за счёт внебюджетных источников).

Эти структуры могут быть постоянными (ассоциации, союзы, советы, некоммерческие партнёрства) или временными (собрания, совещания, конференции).

Выражать интересы определённых социальных групп в сфере образования могут также специалисты, изучающие образовательные запросы и проблемы населения (социологи, психологи, организаторы образования). Эту группу специалистов можно определить как группу экспертов по социальным проблемам образования.

К общественности можно отнести и группу экспертов по вопросам управления образовательными системами, независимых от органов управления образованием.

Формы участия общественности в принятии управленческих решений могут быть различными. Так, в Красноярском крае сложилась система формирования стратегических решений, определяющих перспективы развития региональной системы образования. Эта система предусматривает обязательное участие широкого круга независимых экспертов и представителей общественных объединений в выработке стратегических решений по вопросам образования. Отражением этой практики стал такой феномен, как «коллективный субъект принятия решения».

В то же время опыт ряда регионов показал, что сам факт наличия попечительских советов (или других аналогичных структур) нельзя рассматривать как признак государственно-общественного управления, так как в таких структурах не принимаются какие-либо решения,



ограничиваясь согласием с решениями, которые предполагает школьная администрация.

Можно выделить следующие основные признаки государственно-общественного управления:

- совместная управленческая деятельность государственных и негосударственных структур по руководству образовательными проектами;
- процедура принятия решения государственным (муниципальным) органом управления образованием, предусматривающая обязательное согласование проекта решения с представителями общественности;
- делегирование части властных полномочий органов управления образованием структурам, представляющим интересы определённых групп общественности.

Потребность общественности в управлении образовательными системами зависит от уровня организованности самой общественности, от наличия структур, представляющих её интересы, в том числе экспертных структур. Поэтому разнообразные меры, позволяющие изучать общественное мнение, привлекать общественность к аттестации школ, к экспертизе образовательных результатов, организовать общественное обсуждение проблем образования, — необходимое условие повышения уровня общественной активности в сфере образования.

Сложнее обстоит дело с тем, чтобы у органов управления образованием выработать потребность привлекать общественность к принятию управленческих решений. Обычно руководители образовательных учреждений и руководители более высокого ранга стремятся ограничить участие общественности в управлении, боясь некомпетентного и агрессивного вмешательства в сферу образования, не желая также утратить хотя бы часть своих властных полномочий.

Опыт отдельных регионов подсказывает, что эффективное взаимодействие органов управления образованием и общественных структур можно обеспечить,

если представители сферы образования включены в общественные структуры. Так, в Саратовской области руководитель одного из муниципальных отделов образования стал членом совета предпринимателей. В результате появилась возможность сделать компетентный социальный заказ школе, экономически поддержать этот заказ.

От внутриведомственной оценки — к независимой экспертизе

Переход к государственно-общественному управлению в сфере образования предполагает изменения в системе оценивания деятельности образовательных учреждений. Тут необходимо рассмотреть объекты оценки, а также критерии и цели оценивания.

Применительно к деятельности школы можно выделить следующие возможные сферы оценивания:

- результаты образовательной деятельности;
- результаты социокультурной деятельности;
- результаты финансово-хозяйственной деятельности;
- условия деятельности;
- организация управления.

Оценивать деятельность школы могут: участники образовательного процесса (педагоги, родители, ученики); школьная администрация; органы управления образованием; другие образовательные учреждения; организации, не входящие в государственную систему образования; специалисты, не являющиеся официальными представителями государственной системы образования.

Критериями оценивания могут быть: соответствие установленным или принятым нормам; соответствие потенциалу школы, её возможностям; соответствие затраченным ресурсам; соответствие запросам «потребителей».

Основной смысл оценочной деятельности может заключаться в выявлении недостатков или достигнутых успехов.



Модернизация содержания образования ориентирована на достижение новых образовательных результатов.

Школа всегда была ориентирована на достижение как личностных результатов, так и результатов по учебным предметам. Сейчас нужно учитывать и метапредметные результаты, которые условно можно разделить на: выработку функциональных навыков, необходимых для успешного выполнения разнообразных социальных ролей (не связанных с профессиональной деятельностью), и ключевых компетентностей — универсальных навыков решения нестандартных проблем в различных сферах деятельности (включая и профессиональную).

В связи с появлением нового объекта оценки возникает вопрос: кто может оценивать метапредметные результаты образовательной деятельности?

Внутреннюю (по отношению к школе) оценку предметных результатов дают учителя. Эта оценка выражается в баллах. Кроме того, внутреннюю оценку предметных результатов даёт также школьная администрация. Её оценка имеет качественный характер («хорошие» — «плохие» результаты). Критерием оценки предметных результатов со стороны школьной администрации может служить не соответствие стандарту, а соответствие сложившейся ситуативной норме. Показатель так называемого «качества знаний» оценивается как «хороший» или «плохой» в соотношении с аналогичными показателями других школ.

Введение новых стандартов (которые, в частности, определяют требования к уровню подготовки выпускников) и Единого госэкзамена может повлиять на критерии качественной оценки предметных результатов. Эта оценка может стать более конкретной, более содержательной. Она неизбежно будет учитывать внешнюю оценку предметных результатов, которую получают выпускники школы на Едином госэкзамене.

Вместе с тем может случиться так, что качественная оценка предметных ре-

зультатов со стороны школьной администрации будет лишь частично соотноситься с целями изучения учебного предмета, ибо эти цели предусматривают достижение как оцениваемых, так и не оцениваемых результатов, которые могут быть выявлены лишь с помощью исследовательских методов. Тогда возникнет потребность в экспертной оценке предметных результатов, основанной на изучении всей совокупности индивидуально-личностных результатов. В роли экспертов могут выступать и специалисты школы, и специалисты других учреждений (внешние эксперты).

Практика привлечения внешних экспертов к оценке предметных результатов образовательной деятельности существует и сейчас: имеется в виду оценка достижений школьников на предметных олимпиадах — по физике, истории и т.д. Однако пока остаётся нерешённой задача систематизации, обобщения и презентации заключений экспертов.

Оценка метапредметных результатов представляет собой новую для школы задачу. Метапредметные результаты, выходящие за рамки отдельного предмета и имеющие междисциплинарную основу, не могут оцениваться учителем-предметником. В этом случае оценивать должны специалисты в различных областях деятельности — внешние эксперты, способные оценить подготовленность школьников к решению проблем, типичных для современной жизни. Такими экспертами могут стать родители, работодатели, специалисты различного профиля.

Образовательные результаты могут быть получены не только в школе, но и на олимпиадах, конкурсах, смотрах, выставках.

Существует ещё один объект оценки, относящийся к образовательным результатам, — это «цена» их достижения. В данном случае имеются в виду не материальные и финансовые затраты, хотя их анализ тоже очень важен, ибо при одних и тех же затратах можно получить различные образовательные результаты. Но тут имеются в виду затраты времени,



а также психологических ресурсов детей и подростков.

Итак, образовательные результаты могут выступать как объекты внешней и внутренней оценки.

Субъектами внешней оценки применительно к условиям школы могут выступать: государственные структуры, среди функций которых — контроль образовательных результатов; учебные заведения профессионального образования; независимые эксперты, привлекаемые к оценке образовательных результатов самими школами; родители, выпускники школ.

Субъектами внутренней оценки могут выступать: учителя, школьная администрация, учащиеся.

Объектами внешней и внутренней оценки могут быть различные виды образовательных результатов: предметные, метапредметные, «внешкольные» (полученные за счёт дополнительного образования и самообразования), личностные. К перечисленным видам образовательных результатов надо добавить ещё один: опыт образовательной деятельности, который выражается не только в освоении её способов, но, прежде всего, в характере установок на эту деятельность.

Внешние и внутренние оценки могут иметь как формальный характер (выражаться в количественных показателях, баллах), так и неформальный (выражаться в качественных показателях). Речь идёт о том, чтобы отказаться от исключительно ведомственной оценки образовательных результатов и перейти к государственно-общественной системе оценивания. Речь идёт также о том, чтобы отказаться от ведомственной оценки, основанной на суждениях сотрудников управленческих органов, и перейти к оценке, основанной на заключениях экспертов.

От предписаний родителям — к педагогическому партнёрству

Переход к государственно-общественному управлению в системе образования

предполагает изменение характера взаимоотношений между школой и родителями. Формирование определённого типа таких взаимоотношений (образовательное учреждение — родители) следует рассматривать как управленческую задачу.

Переход к вариативной системе образования повлиял на зависимость школы и семьи друг от друга, особенно в городах. С одной стороны, растёт зависимость школы от выбора родителей. С другой стороны, родители, ориентирующиеся на наиболее престижные школы, оказываются в зависимости от выбора школы.

Всё более распространён взгляд на отношения между школой и родителями как на область предоставления образовательных услуг. Многие учителя и руководители школ болезненно воспринимают такое отношение. Они полагают, что притязания родителей в сфере образования часто безосновательны и что вмешательство родителей в школьные дела нередко наносит вред детям. В свою очередь, родители, оплачивающие образовательные услуги (и не только дополнительные), полагают, что они должны иметь возможность влиять на содержание социального заказа школе. В конфликтных ситуациях родители чаще предпочитают уступить, опасаясь негативных последствий для своих детей, избежать которых весьма сложно, так как родители не имеют возможности контролировать образовательный процесс.

Школы во многих случаях предпочитают дозировать информацию для родителей. Предложения (в соответствии с Законом «Об образовании») относительно публичных отчётов школы перед родителями и общественностью, как правило, встречают негативную реакцию руководителей школ: они боятся некомпетентного и чрезмерного вмешательства родителей в дела школы (и подобные опасения имеют основания). Кроме того, малоинформированными родителями проще управлять.

Обязанности родителей определены на законодательном уровне, как и их права. Но и права, и обязанности родителей



имеют сейчас такой же аморфный, неопределённый характер, как и других участников образовательного процесса. В реальной школьной жизни в обязанности родителей теперь входят финансовые взносы, причём далеко не всегда родители могут контролировать, как они исполняются. Общая ситуация, обусловленная процессами демократизации общества, способствует тому, что наиболее активная часть родителей стремится строить свои отношения со школой на основе чёткого определения прав и обязанностей и семьи, и школы. Учителя часто болезненно реагируют на предложения ясно сформулировать права школьников и их родителей, ссылаясь на неопределённость своих прав. В итоге нередко возникают конфликты в отношениях между школой и родителями.

Сложившаяся практика заключения договоров между школой и родителями эти противоречия не устраняет: договора имеют довольно формальный характер, касаясь в основном финансовых обязательств родителей. Кроме того, содержание договора, как правило, определяется самой школой, но никак не становится результатом переговоров между школой и родителями.

Трудно ожидать, чтобы в крупной школе администрация заключала бы индивидуальный договор с каждой семьёй. Более реальный вариант — согласовать инвариантную часть договора с родителями и определить его вариативные элементы, содержание которых может быть индивидуальным. Однако, как и на предыдущем этапе развития школы, самостоятельные организации родителей отсутствуют, а существующие родительские комитеты по-прежнему выполняют функции вспомогательных структур при школьной администрации.

Объективно и педагоги, и родители заинтересованы в развитии педагогического партнёрства, основанного на понимании общих целей и сотрудничестве. Для партнёрских отношений нужны и определённые условия. Основное препятст-

вие в этом случае — неопределённость прав и обязанностей педагогов и родителей. Регламентировать права и обязанности участников образовательного процесса с помощью локальных актов образовательных учреждений невозможно: такие акты могут лишь завершать процесс переговоров, обсуждения, дискуссии.

Регламентируя права и обязанности родителей, надо учитывать, что не все родители будут выполнять свои обязанности, не все воспользуются своими правами в интересах детей. Какие-то родительские обязанности будут вынуждены взять на себя педагоги — классные руководители, учителя, школьные психологи, социальные педагоги. Важно, чтобы дополнительные обязанности педагога были и замечены, и отмечены обществом (при аттестации, награждении, распределении надтарифного фонда).

Родители станут полноценными педагогическими партнёрами школы, если будут в достаточной мере информированы по вопросам образования; они должны ориентироваться и в программе модернизации образования, и в правах школы, и в вопросах его ресурсного обеспечения.

От «тотального» руководства — к распределению ответственности между уровнями управления

Сейчас по-прежнему нет определённости в том, каковы обязательства органов управления образованием перед школами. В Законе «Об образовании» отмечается, что органы местного самоуправления ответственны за реализацию права граждан на получение обязательного основного общего образования. Но закон не устанавливает, какими ресурсами должны в связи с этим быть обеспечены образовательные учреждения. Предполагается, что ответственность за ресурсное обеспечение несёт учредитель и что без соответствующего ресурсного обеспечения не может быть выдана лицензия на образовательную деятельность. Однако на практике лицензии выдаются и при от-



существовании необходимых санитарно-гигиенических условий, а учредитель не несёт какой-либо ответственности перед своим учреждением.

Закон предусматривает заключение договора между учредителем и образовательным учреждением, в котором были бы определены обязанности учредителя по финансированию учебного заведения. Но на практике такие договоры обычно не заключают или они имеют формальный характер.

Управленческие структуры могут явно или неявно «давить» на школу: это связано с процедурами лицензирования, аттестации, с распределением бюджетных средств, кадровыми назначениями, возможностью проверок.

Но органам управления образованием в ряде случаев приходится использовать средства оперативного воздействия для того, чтобы прекратить административный произвол внутри школы, защитить учеников или педагогов. Такого рода вмешательство необходимо потому, что нет «горизонтальных» структур, имеющих возможность контролировать и корректировать деятельность школьной администрации (попечительские советы пока что выступают, главным образом, как органы финансовой помощи).

Таким образом, существует необходимость в поиске путей решения двух проблем:

- предупреждения безответственности и произвола органов управления образованием по отношению к школам;
- предупреждения административного и педагогического произвола внутри школы (при распределении педагогической нагрузки, разработке учебного плана,

выборе учебников, определении учебного режима и т.д.).

Первая проблема может быть решена, если договор между учредителем и школой не будет лишь формальностью и если появится структура, которая могла бы выполнять функции посредника между школами и органами управления образованием.

Вторую проблему можно будет решить, если чётко определить: каковы полномочия органов управления образованием и других государственных структур при контроле за деятельностью школы, если появятся «горизонтальные» структуры, обладающие определёнными полномочиями по управлению школами.

Области компетенции федеральных, региональных и муниципальных структур в законе определены достаточно чётко. Вместе с тем нет достаточной ясности в том, за решение каких социально-педагогических проблем несёт ответственность каждый из уровней управления. Прежде всего это относится к муниципальному уровню. Между тем именно на этом уровне обеспечивается реальная возможность для выбора образовательных программ, для медико-социального и психолого-педагогического сопровождения; для того, чтобы дети получали дополнительное образование, а педагогические работники — необходимую методическую помощь. В связи с этим возникает и необходимость организовать опытно-экспериментальную работу по модернизации управления образованием на муниципальном и субрегиональном уровнях.

г. Санкт-Петербург