

Аттестация школ... С нарушением закона

Николай РЕШЕТНИКОВ, заведующий кафедрой управления образованием Академии повышения квалификации и переподготовки работников образования

В последние годы в нашу профессиональную жизнь прочно вошли такие понятия, как аттестация и аккредитация учреждений образования. Подобно аттестации кадров, проводится она раз в пять лет и с благими намерениями: проверить, соответствует ли деятельность той или иной школы требованиям времени, даёт ли школа образование высокого качества своим ученикам? В ходе аттестации выявляются и преодолеваются недостатки в работе, педагогический коллектив получает стимул к более эффективному труду.

Таковы декларации. Что же происходит на самом деле? Некоторые ответы на этот вопрос даёт предлагаемая вам статья. Вполне возможно, она вызовет споры, несогласие у кого-то. Тем более что в предыдущем выпуске журнала мы рассказали о том, как федеральная инспекционная служба стремится совершенствовать систему контроля, исключить из неё формализм, «ревизорскую» позицию проверяющих по отношению к школе и её работникам. Но, видимо, не все ещё упорядочено в этой важнейшей управленческой сфере. Надеемся, что статья вызовет интерес не только у руководителей школ, которых эта проблема касается непосредственно, но и у руководителей органов управления образованием, которые также заинтересованы в том, чтобы эта процедура не была формальной, ущемляющей права и достоинство участников образовательного процесса, противоречащей нормам существующего законодательства и профессиональной этики.

Федеральная и региональные нормативные базы и тем более практика аттестации и аккредитации общеобразовательных учреждений сегодня не соответствуют и не могут соответствовать нормам действующего законодательства. При отсутствии государственных образовательных стандартов невозможно привести в соответствие с Законом РФ «Об образовании» государственную итоговую аттестацию выпускников — важнейшее основание для принятия решения об аккредитации образовательного учреждения. Выполнению законодательных норм при аттестации препятствует отсутствие Государственной аттестационной службы (ГАС). В соответствии с Законом РФ «Об образовании» она призвана осуществлять процедуры аттестации выпускников и при необходимости выполнять роль конфликтной службы системы образования. Есть и субъективная причина, препятствующая аттестационной процедуре в соответствии с действующим законодательством, причина, порождающая массовый правовой нигилизм в системе среднего образования: это ведомственный контроль и его традиции, сложившиеся в России в последние тридцать-сорок лет. Они никоим образом не соответствуют и даже противоречат не только духу, но и букве современного российского законодательства, и прежде всего Закону РФ «Об образовании». У руководителей школ и педагогов, прошедших через эту систему, выработывается устойчивое убеждение: признаком мастерства руководителя и коллектива становится умение благополучно отчитаться перед ведомственным руководством о результатах своей работы. **Приписки при итоговой аттестации выпускников стали настолько распространённым явлением, что, по мнению многих руководителей органов управления образованием, бороться с ними бесполезно.** Достаточно сказать о хорошо известной педагогам безграмотности части выпускников основной и старшей ступени школы. А для выпускников классов компенсирующего обучения в соответствии с письмом Минобрнауки России государственная итоговая аттестация сведена к пустой формальности.

В соответствии с этими «традициями» аттестация образовательных учреждений, как правило, проводится не с помощью серьёзной экспертизы, как это устанавливает законода-

тельство (а экспертиза, подобно служению муз, не терпит суеты), а в форме разовых проверок, копирующих самые дурные формы и методы «фронтальных проверок» недавнего прошлого. Директора называют такие проверки «налетами», весьма метко характеризую систему деловых отношений в образовании, которую создаёт эта деятельность органов управления. Вне зависимости от того, один день или месяц работает в школе аттестационная комиссия, контролёры **упорно нарушают нормы законодательства**. Аттестационные мероприятия повсеместно включают **немотивированные посещения и оценку уроков, тестирование школьников вне государственной итоговой аттестации выпускников, оценку авторских разработок учителей** и другие нарушения прав участников образовательного процесса. Должностная зависимость коллектива школ от руководителей и членов аттестационных комиссий зачастую превращает в фарс государственный контроль, провоцирует взяточничество, коммерциализацию контрольно-оценочной деятельности в образовании. Не учитывая мнения хотя бы профессиональной общественности, проверяющие нарушают действующее с 1992 года положение о государственно-общественном характере управления образованием. Один из руководителей образования высокого ранга в частном разговоре об острых проблемах аттестации предельно чётко сформулировал кредо многих проверяющих: «Ну и что, что директора против такого порядка аттестации? Куда они денутся?» В позиции такого руководителя нет ничего от государственной образовательной политики, в ней — **только личные амбиции**. Но если нарушение законодательства провоцирует даже федеральная нормативная база, то что есть государственная образовательная политика? Нет ответа на самые главные вопросы: **зачем мы аттестуем школы? Что это им даёт?**

Настораживает и то, что руководители территориальных органов образования не могут прояснить и пользу аттестации для управления сетью образовательных учреждений и региональной системой образования в целом. Они лишь обозначают полезность аттестации как стимула и способа обобщения опыта школ.

Отсутствие ясных и чётких признаков типа, вида и категории образовательных учреждений (определение и утверждение этих признаков входит в компетенцию федеральных структур власти и управления образованием) принуждает педагогические коллективы ориентироваться исключительно на индивидуальные, частные, но никак не государственные представления членов аттестационных комиссий о цели, средствах, способах аттестации школ. Безнравственный и даже криминальный фон таких проверок при этом очевиден. До введения в действие характеристик типа, вида и категорий образовательных учреждений трудно обнаружить смысл в бурной аттестационной деятельности, поскольку нередко она сводится к барско-оскорбительному требованию «подать то, не знаю что». Беззащитность школ, их руководителей и учителей перед аттестационными комиссиями возрастает на фоне **полной безответственности** тех, кто готовит нормативную базу. Исправить ситуацию можно, например, применив общее положение об оценке авторских разработок работников педагогической сферы (предложенное в одном из проектов процедуры аттестации) к авторам нормативных документов, **поставив их личную зарплату и профессиональный статус в прямую зависимость от качества подготовленных ими проектов**.

Специалисты кафедры педагогической диагностики Российской академии повышения квалификации и переподготовки работников образования провели экономико-правовой анализ нормативной базы государственного контроля в образовании. Изучены результаты складывающейся практики аттестации, а также мнения участников аттестационных процедур в ряде территорий России. На этой основе и на основе многолетних экспериментальных исследований нами разработаны положения, определяющие методологические основы аттестации. С 1996 года эти положения обсуждались на научно-практических семинарах и научно-практических конференциях, в которых приняли участие руководители образования всех уровней более половины субъектов России. Положения существенно меняют взгляд на цели аттестации образовательных учреждений и в случае их закрепления в нормативной ведомственной базе позволят оптимизировать **взаимосвязь управления образованием с аттестацией**.

Аттестацию учреждений мы рассматриваем в исследовании как системообразующий элемент государственного контроля в сфере образования. Предлагаемая концепция аттестации представлена в виде таких тезисов.

1. Основная и единственная цель аттестации — обосновать решение о государственной аккредитации. Иными словами, недопустимо расширительное толкование норм законодательства об аттестации образовательных учреждений; не следует при аттестации решать задачи стимулирования и повышения квалификации кадров, проверки школ на готовность к новому учебному году, поощрения (или наказания) руководителей, изучения интересного опыта, анализа перспективных педагогических разработок, изучения качества учебного процесса и т.д. и т.д. Для решения этих текущих управленческих задач существуют специальные процедуры, они определены годовыми и перспективными планами работы и циклограммами органов управления образованием и руководителей школ. Если в территории разработана и введена в действие соответствующая нормативная база, то результаты анализа этих аспектов деятельности школ, конечно, могут учитываться при аттестации образовательных учреждений. Но попытка выполнить весь объём необходимых работ пятилетнего цикла за короткий период аттестации (а иной раз и за один день) выставляет учредителя и орган управления в весьма неприглядном свете. Это просто непрофессионально.

Аттестация образовательных учреждений должна быть сосредоточена исключительно на параметрах, определяющих допустимость передачи определённых государственных полномочий учреждению. Эти полномочия возлагаются на наёмных работников образовательных учреждений в соответствии с учредительными документами, они определены законодательством, а именно: право на использование печати, право на выдачу государственных документов установленного образца, право на бюджетное финансирование учреждения. Делегирование этих прав связано со статусом образовательного учреждения. Статус же невозможно определить без характеристики ресурсного (финансового, материально-технического, кадрового) обеспечения каждого типа, вида и категории школы, а также критериев оценки основных образовательных программ. Оценка каких-либо иных параметров деятельности образовательного учреждения и его персонала при аттестации, помимо указанных, — это непозволительная трата сил и средств как проверяющих, так и проверяемых. Практика убедительно доказала: **расширение функции аттестации учреждений неминуемо порождает административный произвол.**

Итак, чтобы преодолеть недостатки нынешней системы аттестации школ, необходимо:

— ввести в действие федеральные нормативы, характеризующие государственную аттестационную службу, номенклатуру и статус типа, вида и категории образовательных учреждений, основные образовательные программы;

— до введения государственных образовательных стандартов временно аттестовать и аккредитовать стабильно работающие государственные образовательные учреждения (приказами по ведомствам без проведения аттестационных процедур);

— установить временный порядок аттестации образовательных учреждений по их заявлению или по требованию государственной инспекции;

— особое внимание следует обратить на аттестацию негосударственных и вновь открытых образовательных учреждений, поскольку на их примере можно проработать и технологию аттестации, и допустимый оптимальный уровень государственных требований;

— нормативно закрепить в качестве основной цели аттестации образовательных учреждений соответствие реализуемых или образовательных программ требованиям Конституции РФ, Закона РФ «Об образовании»;

— привести федеральную нормативную базу, регулирующую аттестацию образовательных учреждений, в соответствие с законодательством;

— нормативно закрепить чёткий и исчерпывающий перечень критериев аттестации школ и аттестационных процедур;

— соответствие объёма нагрузки и содержания подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов устанавливать посредством документального

контроля, а соответствие уровня подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов — в процессе государственной итоговой аттестации;

— защитить образовательные учреждения от навязывания дополнительных аттестационных критериев и процедур, выходящих за рамки нормативного перечня;

— исключить вмешательство органов, осуществляющих аттестацию, в компетенцию образовательных учреждений (текущий контроль работы, промежуточная аттестация);

— привести содержание и процедуры итоговой аттестации выпускников в соответствие с Законом РФ «Об образовании», содержательно и процессуально закрепить её разделение на аттестацию обязательного и повышенного уровня;

— регламентировать порядок и процедуры итоговой аттестации выпускников на обязательном и повышенном уровнях. Целью итоговой аттестации на обязательном уровне считать проверку достижений школьником обязательного уровня общеобразовательной подготовки (образовательного ценза), что должно оцениваться по бинарной схеме (да, нет) и служить основанием для выдачи государственного документа об образовании; для снижения перегрузки выпускников сократить объём итогового контроля достижения обязательного уровня подготовки выпускников с помощью экзаменов; учесть предложения территорий — использовать для этого соответствующие объективированные процедуры внутришкольного контроля (тематические зачёты, тестирование на обязательном уровне и т.д.);

— широко внедрить добровольные процедуры итоговой аттестации на повышенном уровне, проверенные в ряде территорий страны (Москва, Краснодарский край, Тюменская и Ярославская обл.).

2. Аттестация образовательного учреждения не сводится только к персональной ответственности администрации и педагогического коллектива за организацию и результаты образовательного процесса. Другими словами, стимулирующая роль аттестации образовательных учреждений, потенциальные возможности развития их сети проявятся лишь в том случае, если аттестация будет предусматривать **ответственность всех субъектов образовательного права** — педагогического коллектива, учредителя, органа управления образованием, общественных институтов, а также социума — за реализацию права граждан на образование. Негативная реакция директоров школ и педагогов на сегодняшние методы аттестации связана в большинстве случаев с тем, что регламентирующие документы не определяют критериев аттестации, тем самым ставят школы в прямую и полную зависимость от местных органов управления, **освобождая их при этом от ответственности за условия труда** в подведомственных учреждениях. Ответственность за условия образовательного процесса возложена только на директоров и учителей школ, итоговые результаты обучения рассматриваются без учёта условий работы коллектива.

На простом примере можно показать бесперспективность такого подхода. Одна из школ получила свидетельство о государственной аккредитации. Но директор, измученный процедурами экспертизы, контроля, решил перейти работать в другое учреждение. А вслед за ним ушла значительная (и сильнейшая) часть педагогического коллектива. Возникает естественный вопрос: остаётся ли эта школа аккредитованной по заявленному статусу?

Можно привести ещё пример. В небольшом посёлке прошла аккредитацию и получила свидетельство школа с углублённым изучением математики. Но учитель математики через месяц после этого уволился, переехал в город. Другого учителя, способного его заменить, в посёлке нет. Остаётся ли аккредитованной (на 5 лет) эта школа в утверждённом статусе? Эти примеры взяты из недавней реальной практики. Конечно, органы управления решили эти задачи. Но их усилия были затрачены на исправление последствий бездумной аттестации школ, а не на плановое развитие местной системы образования. Перенос ответственности на уровень местных органов управления и школ (за организацию, обеспечение и результаты деятельности) не снимает ответственности с государственных органов власти и управления за разработку нормативно-правовой базы и последствий их использования. В процессе контроля школ приходится учитывать две составляющие — формальную, определяемую ведомственными правовыми, нормативными и инструктивными рамками, и неформальную, обусловленную

спецификой педагогического труда, условиями работы школы, её традициями. Практика показала, что необходимо анализировать и учитывать обе эти составляющие при аттестации образовательных учреждений. Формальная аттестация, регламентируемая лишь нормами законодательства, сводится к выводам по статусу (тип, вид, категория учреждения, в зависимости от выводов экспертизы по реализуемой образовательной программе) и достижениям выпускников (результаты итоговой аттестации за три года). Отсутствие необходимой федеральной нормативной базы на сегодняшний день лишает органы управления возможности осуществлять формальную аттестацию. Передача права определять формальную критериальную базу аттестации (приказ Минобразования России № 1327, август 1998 года) с федерального уровня на уровень субъекта Федерации не только не решает проблемы, но **порождает центробежные и даже сепаратистские процессы в сфере образования**. При этом практически ликвидируется формальная составляющая аттестации и фиксируется её зависимость только от неформальной части, определяемой местными условиями, возможностями, персональными представлениями. Неформальная аттестация сводится к изучению мнений органов власти, управления образованием и общественности о целесообразности статуса учреждения. Это направление аттестации нацелено на изучение возможностей учредителя и школы на обоснование необходимости иметь в этом районе, городе, селе или посёлке учреждение того или иного статуса. Неформальная аттестация позволяет уточнить выводы экспертного заключения, соотнести формальную аттестацию на заявляемый статус с местными условиями.

Таким образом, утверждению статуса должна предшествовать длительная совместная работа субъектов образовательного права по оценке и согласованию целесообразности заявленного статуса школы, **соответствия заявки реальным условиям**. Эта работа предполагает глубокое изучение образовательных потребностей населения, учёт требований всеобщего, анализ состояния здоровья школьников, изучение внутришкольной диагностики качества обучения, оценку устойчивости результатов образовательного процесса и т.д. Мнение экспертов должно строиться также и на тщательном изучении возможностей учредителя, то есть **на оценке реальной стоимости заявленного статуса школы, наличия кадров необходимой квалификации**, способов их привлечения в учреждения повышенного статуса и т.п. Но подобный анализ требует иной практики управления образованием и прежде всего муниципального, а именно: необходима современная организация методической работы и повышения квалификации кадров, своевременное информационное обеспечение управления, чёткую систему морального и материального стимулирования кадров, взаимодействия государственного, местного и общественного секторов управления образованием, а также взаимодействия со средствами массовой информации и др. При таком подходе вполне естественна и публикация экспертного заключения о придании (или подтверждении) статуса образовательному учреждению в местной печати, и это тоже будет одним из аспектов государственно-общественного управления образованием.

Но далеко не всё решается на муниципальном уровне. Государственные органы устанавливают нормативно-правовые рамки аттестации, ответственность за её проведение, определяют членов «команды», проводящей аттестацию. Ошибки на этом уровне порождают социальное напряжение в образовательной сфере. Если на государственном уровне устанавливается противоречащая законодательству и провоцирующая ведомственные приписки система аттестации, то не следует ожидать законопослушания и нравственно-этической позиции на других уровнях управления.

3. Наконец, третье положение. Аттестация школ должна быть сведена к документальному контролю. Другими словами, все необходимые для экспертного заключения сведения, дающие основания принять решение об аккредитации школы, должны быть собраны в процессе долгосрочной (от 3 до 5 лет) плановой совместной работы специалистов органов управления образованием и работников школы и документированы. При таком подходе аттестация образовательных учреждений станет ведущим рычагом управления качеством образования, интегральным видом государственного подхода. Практически она станет **завершением**

длительной (3–5 лет) совместной работы учредителя и образовательного учреждения. При этом надо использовать документально закреплённые результаты других видов государственного контроля — лицензирования, итоговой аттестации выпускников, инспектирования. Тем самым процедура аттестации должна систематизировать все виды государственного контроля, обеспечивая оценку развития и образовательного учреждения и всей их сети в территории. Иными словами, аттестация образовательных учреждений станет важнейшим управленческим инструментом, с помощью которого органы власти могут оценивать целесообразность расходования бюджетных средств на ту или иную школу. Главное, от чего зависит возможность документального характера аттестации, — это **нормативная регламентация сбора профессиональной информации и инспекционно-аналитической деятельности** органов управления образованием. Качество аттестации — объективность, надёжность, полезность — определяется качеством нормативной и инструктивной базы системы образования, полнотой, непротиворечивостью, системностью, целесообразностью, а также согласованностью планов контрольной деятельности органов управления образованием и школьной администрации. Такой подход к аттестации образовательных учреждений позволяет ввести новый критерий оценивания деятельности органов управления, который стимулирует их усилия по оптимизации сети образовательных учреждений. Если же аттестация сводится к разовому мероприятию (раз в пять лет), если она проводится в сжатые до нескольких дней сроки, — значит, в муниципальном управлении образования этой территории отсутствует какая-либо система.

Опыт применения этих положений аттестации уже есть. Например, департамент образования Московской области, управление по делам образования и молодёжи г. Краснодара постепенно формируют систему аттестации школ, при которой прежде всего анализируется состояние муниципальной сети образовательных учреждений, обоснованность статуса каждого учреждения, работа муниципального органа управления образованием по созданию условий для успешной деятельности школ в соответствии с заявленным статусом. Другими словами, при таком подходе порядок и практику аттестации можно будет рассматривать как **объективный показатель качества работы органов управления образованием.**

Пока не существует нормативных оснований аттестации, соответствующих законодательству, думаю, не стоит выработать у директоров школ и педагогов безразличие к нарушениям законности. Целесообразнее было бы автоматически аттестовать все устойчиво действующие школы, одновременно с этим активизировать научные и экспериментальные исследования, создать сеть федеральных экспериментальных площадок по отработке перспективных вариантов аттестации образовательных учреждений.

Многое в совершенствовании процедуры аттестации и аккредитации зависит от главного управленческого штаба — Министерства образования РФ. В последнее время оно стало уделять внимание этой проблеме. Год назад состоялась коллегия Минобрнауки, на которой впервые за 15 лет рассмотрен такой актуальный вопрос, как исполнение законодательства в сфере образования в процессе инспекторских проверок, в том числе при аттестации школ. Коллегия приняла решение разработать государственную систему инспектирования в порядке надзора за исполнением законов. Был создан и активно действует ВНИК (под руководством первого заместителя министра А. Киселёва, научный руководитель — автор этой статьи). На нескольких семинарах обсуждалась концепция инспектирования школ и их аттестации. Разработаны дополнения в действующее законодательство (административный, гражданский и уголовный кодексы) по введению санкций за нарушение закона в процессе аттестации школ.

Проекты документов подготовлены и переданы на рассмотрение. Надеемся, что наши предложения найдут понимание у законодателей, тогда школа будет избавлена от произвола чиновников. Пришёл, скажем, к учителю на урок в период аттестации школы заведующий отделом образования — плати за это нарушение закона штраф в размере 500 минимальных окладов. Проводят инспектора тестирование или срезы, с тем чтобы узнать, как обучает школа своих учеников, — неси за это ответственность по закону, ибо **промежуточная аттестация — исключительная компетенция школы.**

Мне иногда говорят руководители органов образования: «А как узнать, объективно ли оценивают директор и завуч работу учителей? Могут же они и завышать показатели в стремлении выглядеть лучше?» На это я могу ответить одно: это ваши проблемы, уважаемые управленцы! Учите директоров, работайте с ними, принципиально решайте вопросы кадрового назначения, улучшайте аттестацию руководящих кадров. **А уж коль доверили школу директору — извольте соблюдать законодательство.**

В не столь давние времена существовала практика подготовки резерва руководящих кадров. Сегодня мы от неё почему-то отказались, а зря. Будущие директора проходили довольно основательное функциональное, а главное — правовое обучение.

У нас накоплен за последние 10 лет солидный опыт правовой подготовки руководителей школ. Мы провели анализ ситуаций нарушения законодательства по всем уровням управления. Юристы их прокомментировали. Надеемся ознакомить читателей журнала «НО» с наиболее типичными ситуациями.

* * *

Итак, процедура нынешней аттестации и аккредитации школ страдает серьёзными пороками — формализмом, несоответствием закону, моральным унижением педагогов и руководителей школ. И что очень прискорбно — порождает коррупцию. В реформировании школы эти проблемы находятся как бы на втором плане, в числе второстепенных. А их пора выводить в разряд основных.

Москва