

СОВРЕМЕННАЯ ГРАЖДАНСКАЯ школа: зарубежный опыт



Марина Савельева,
*научный сотрудник Центра
социально-экономического развития школы
Института развития образования ГУ-ВШЭ*

Во многих странах, начиная с конца прошлого столетия, в той или иной степени проявилось несоответствие новым социально-экономическим задачам, результатов принятой системы образования. Интерес к вопросам образовательной политики представляют многолетние международные сравнительные исследования учебных достижений учащихся ТИММС и особенно ПИЗА. Результаты этих исследований были настолько впечатляющими, что после публикации результатов тестов ПИЗА-2000 и ПИЗА-2003 появился даже термин «ПИЗА-шок».

Экспериментально были зафиксированы не только пробелы в школьном обучении различных стран, но и то, что на образовательные достижения учащихся оказывают влияние разные факторы. Кроме мотивации и способностей самих школьников, экономико-культурного уровня их семей, большое значение имеют особенности образовательных учреждений: расположение и тип, материально-техническое и кадровое обеспечение, отношения в школе и др.

На некоторые из этих факторов воздействие невозможно или оно очень ограничено. Например, нельзя изменить расположение школы. Однако образовательную среду школы, отношения между учащимися и учителями, роль родителей и представителей местного бизнеса в делах школы можно и нужно совершенствовать.

Последний фактор стал предметом пристального интереса во многих странах и выражается в различных формах привлечения общественности к управлению школой.

Институт Школьных советов в различных странах сейчас находится в состоянии динамичного развития. Разумеется, в каждой из стран модели Школьных советов строятся с учётом культурной и национальной специфики, однако общую тенденцию их развития можно усмотреть во всё большем сдвиге «от консультирования и содействия — к принятию решений».

Это означает, что кардинальные изменения претерпевает сам институт школы. Тотально-государственная и административная модель школы в современном мире постепенно трансформируется в школу гражданского общества, которую некоторые авторы называют новым социально-образовательным феноменом — «гражданской школой».

Традиционная модель государственной школы с её заранее определённым каноном предметов, системой оценок и управления оказывается не в состоянии справиться с задачами, которые ставит перед ней сложный мир современной цивилизации. Влияние школы, дающей формальное образование, оказалось наглядно меньшим, нежели влияние среды. Целенаправленное воздействие на личность при её формировании неэффективно без определённого согласования его со всем ходом её становления, а дистанция между школой как институтом и социальной средой, в которой она функционирует, должна быть сокращена.

В конце XX века кризис традиционных систем образования как формализованных институтов передачи готовых знаний от одного поколения к другому стал ещё более острым. Централизованные системы образования с жёсткой вертикалью подчинения, с соответствующим набором учебных технологий и методик, с определёнными структурами управления учреждениями образования (Германия, Англия, Франция), также как и системы муниципального образования с очень слабым государственным регулированием (США), перестали справляться с требованиями, предъявляемыми обществом. В течение последних 15 лет волна реформирования системы школьного образования охватила и США, и страны Европы. При этом происходило перераспределение (в ряде случаев неоднократное) управляющих функций на всех уровнях системы образования: от государственного до институционального.

Наиболее высокими темпами, иногда преодолевая серьёзное сопротивление значительных групп населения, реформировалось английское образование. Сегодня, несмотря на то что реформы не закончены, опыт Великобритании можно считать наилучшим и апробированным, поэтому рассмотрим его более подробно, что позволит определить общие тенденции развития форм привлечения общественности к управлению школьным образованием.

Основным законодательным актом, повлиявшим на структуру образовательной системы Великобритании и управление ею, стал Закон о реформе образовательной системы 1988 года. Правительство взяло на себя полномочия

в сфере образования, которыми ранее были наделены местные органы, и одновременно с этим делегировало школам полномочия по решению текущих вопросов управления персоналом и финансами. Были созданы механизм и финансовые стимулы выхода школ из-под контроля местных органов власти и их перехода в ведение центрального органа управления.

До 1988 года местные органы управления образованием принимали решения, контролировали и управляли практически всеми статьями бюджета учебных заведений, в то время как директора и руководство самих школ имели мало таких возможностей. Теперь финансирование образовательной системы идёт частично из общенационального, частично из местного бюджета. Подавляющее большинство школ финансируются местными управлениями образования, которые перечисляют им средства. Эти средства образуются частично за счёт доходов казначейства и общенациональных налогов, некоторые — за счёт местных налогов.

Ежегодно правительство рассчитывает в масштабе всей страны сумму средств, которую каждый местный орган власти должен будет потратить на образование и на все другие услуги местного уровня. Каждый местный орган власти в Англии и Уэльсе должен иметь программу распределения бюджетных средств между отдельными школами. После составления программы местным органом власти и проведения консультаций программа должна представляться на одобрение правительству. Несмотря на то что программы и суммы финансирования различаются, действуют особые требования, где основное внимание уделяется разработке формулы финансирования для всех школ, чтобы затем выделить как можно больше средств непосредственно школам, которые смогут самостоятельно принимать решения в области финансирования.

Органы общественного управления школой были созданы законом в 1986 году. Полномочия органов управления ограничивались назначением директора и совещательными функциями по содержанию образования. С 1993 по 1998 год органы общественного управления пользовались правом получать финансирование напрямую от государства. Однако череда конфликтов с местными органами управления образованием вынудила правительство аннулировать это полномочие.

По некоторым статьям школы не могут расходовать средства самостоятельно. Это такие статьи, как капиталовложения, затраты, связанные с особыми потребностями, и некоторые статьи, финансируемые напрямую центром. Однако обязательным условием является передача не менее 85% бюджетных средств непосредственно в конкретные школы.

В общественный Управляющий совет, имеющийся сегодня практически в каждой английской школе, входят представители родителей, учителей (избираемые своими группами), директор, представители местных органов управления. Состав совета — 15–20 человек, в зависимости от размера учебного заведения. Совет выбирает председателя, которым не может быть директор или учитель. Он утверждает в должности всех учителей, хотя непосредственно подбирает в педагогический состав учителей обычно директор. Фактически совет выступает в роли работодателя для педагогического состава школы.

Управляющий совет школы отвечает за распределение школьного бюджета, расстановку приоритетов при расходовании средств, учебную программу школы (за пределами времени, отводимого на исполнение обязательного национального учебного плана, может распоряжаться оставшимися часами) и устанавливает правила школьной жизни (правила поведения учащихся, введение или отмену школьной формы). Он решает, сколько учителей назначить, сколько набрать других сотрудников, какую технику купить, сколько

книг приобрести, какие средства выделить на ремонт и поддержание школьного здания в нормальном состоянии. Он может фактически являться владельцем школьного здания, отвечать за привлечение большей части капитальных инвестиций.

Работу совета контролирует общественность. Раз в год члены совета обязаны публиковать годовой отчет о деятельности школы, куда включаются, в том числе, и результаты образовательного тестирования, показанные школой. Затем на общешкольном собрании родители учеников могут задавать вопросы по существу подготовленного доклада. Основываясь на имеющихся данных, совет задаёт количественные показатели будущего обучения детей и состояния школы, ищет пути совершенствования этих показателей. Планируемые показатели (цели) также публикуются.

Большинство видов деятельности совета проводится при непосредственном участии директора, который обладает одним из наиболее влиятельных голосов в формировании школьной политики.

Более сложно те же тенденции проявляются в системе управления образованием Франции.

На протяжении двух последних веков Франция (яркий пример континентального типа самоуправления) являлась классическим образцом страны со строго централизованной и административно единообразной системой образования. Создание государственных учебных заведений, их финансирование, учебные планы и программы, режим в школе, приём, перемещение и увольнение педагогического персонала — всё детально регламентировалось законами, правительственными декретами, циркулярами центрального ведомства просвещения и контролировалось чиновниками (в том числе и частные учебные заведения).

Но с середины 80-х годов во Франции идёт процесс децентрализации системы управления образованием, проводимый

в рамках реформы государственного управления, связанной с введением новой территориально-административной единицы — региона, и передачи части полномочий местным органам власти.

Разные типы учебных заведений переходили в подчинение тех или иных органов территориального управления: начальные школы — в подчинение коммун, колледжи — департаментов, а лицеи — регионов.

Передача полномочий местным органам управления шла, как правило, по принципу их разделения. Например, государство оставило за собой право участия в решении вопросов планирования и строительства школ. Точно так же оно может участвовать в организации текущей деятельности лицеев и колледжей. Кроме того, постановления Министерства образования определяют учебные программы, количество часов преподавания, условия выдачи дипломов, визируется выделение некоторых средств, необходимых для открытия и текущей деятельности начальных школ, приобретения школьного оборудования и пособий.

Министерство образования и учебные округа во Франции, действуя через свои структуры и опираясь на консультативные органы, объединяют различные виды обучения и дипломы в некий «ансамбль», который, по замыслу его создателей, обладает согласованностью частей. Они утверждают учебные программы, организуют экзамены, определяют экзаменационные предметы и выдают дипломы. Они же на базе перспективных планов профобучения, разработанных администрацией региона, определяют педагогическую структуру каждого учебного заведения и утверждают его штаты.

Учитель, который сам выбирает методику преподавания, остаётся в классе полновластным хозяином, но контролируется школьной инспекцией.

Участие современной французской школы как административного учреждения в организации учебного процесса заключается, главным образом, в том, что она составляет расписание уроков и следит за его соблюдением, а также обеспечивает материально-техническую сторону обучения. Кроме того, учебное заведение непосред-

ственно связано со всем, что составляет школьную жизнь. И наконец, закон предусматривает, что школьное обучение может по инициативе учебных заведений включать в себя циклы профобучения на предприятиях и в других организациях. На практике школа может обращаться то к центральным, то к местным инстанциям, т.е. её стратегические возможности расширены. Цель этой самостоятельности — прежде всего сочетание местных интересов с национальными.

Роль директора определяется его статусом руководителя государственного заведения и главного распорядителя. Являясь представителем государственной власти в школе, директор несёт административную и финансовую ответственность за её деятельность.

Административный или Управляющий совет колледжа или лицея (или Школьная конференция для элементарной и начальной ступени) — это совещательный коллегиальный орган, в котором равным количеством голосов представлены три стороны: местные выборные представители власти и администрация школы, преподаватели и технический персонал, учащиеся и их родители. Председатель — директор школы.

Совет не только выполняет консультативную функцию, но и правомочен принимать решения. Он утверждает правила внутреннего распорядка для того, чтобы в школе соблюдались принципы светскости, плюрализма, терпимости и уважения к окружающим, постепенного приучения школьников к самостоятельности. Совет утверждает бюджет школы и определяет условия использования её педагогической самостоятельности. Разрабатывая проект учебного заведения, учитывающий социальное окружение, состав учащихся, практикуемые методы обучения, имеющиеся средства и оптимальные методики, совет формулирует цели и контролирует действия, направленные на эффективное профессиональное ориентирование

учащихся, снижение процента второгодничества, совершенствование технического обучения и т.д. Все решения совета передаются представителям государства, местной администрации и учебного округа, чтобы те могли контролировать его деятельность.

Результаты работы административных советов весьма скромные. Чаще всего советы только регистрируют решения, обсуждённые или принятые без их участия. Неясно также и то, кто должен председательствовать на этих советах, хотя по решению Министерства образования это может быть только директор школы. В сельскохозяйственных школах административные советы выбирают председателя из числа своих членов. В то же время директор знает обо всём, что происходит в школе, а поскольку он является полномочным представителем государства, административный совет не может лишить его данных ему полномочий.

В Нидерландах формируются три управленческих органа, регулирующих деятельность средней школы: правление, дирекция и совещательный совет. Школа управляется правлением, отвечающим за финансы, кадры и педагогические программы, выполнение многочисленных финансовых обязательств, сохранение вида образования, набор персонала, включая дирекцию, работу с совещательным советом. Отношения между правлением и дирекцией могут быть различными и зависят от исторически сложившейся ситуации, преподавательских и организаторских принципов школы и других факторов, например, амбиций дирекции и личных качеств персонала. Количество членов дирекции в одной школе до недавнего времени определялось законодательством, теперь школам предоставлено больше свободы.

Совещательный совет — законодательный орган, контролирующий правление. Он состоит из выборных членов из числа персонала, родителей и учащихся. В его регламенте определено, для каких решений правления необходима рекомендация или даже решение

совещательного совета. Если правление игнорирует рекомендации, совещательный совет вправе обратиться в арбитражную комиссию. В свою очередь правление, не получив согласия совещательного совета, может обратиться с апелляцией.

На практике правления всё более удаляются от конкретной деятельности, занимаясь своими основными обязанностями, т.е. определением направлений развития. Более серьёзными органами становятся совещательные советы. И правления и дирекции начинают понимать, что удачное сотрудничество с ними приносит много пользы. В последние годы значительно изменяется роль дирекции. Власти занимаются глобальными вопросами, а все практические действия, как, например, организация преподавания, использование персонала, вложение средств осуществляются на школьном уровне. Именно дирекция (члены дирекции) должна по-настоящему управлять, вести переговоры, искать компромиссы. Это пока ещё поняли не все директора, многие из них ещё находятся в поиске стиля управления, соответствующего новой ситуации. При этом важной проблемой стали взаимоотношения между директором и другими членами дирекции, отвечающими за какой-либо сектор или какую-либо область, например, управление кадрами.

Система общего и специального образования в странах Северной Европы (Швеция, Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия) имеет немало общих черт. Это прежде всего большое влияние, оказываемое на работу общеобразовательных и специальных школ местными коммунальными властями. Создаваемые из членов муниципалитета школьные советы играют весьма существенную роль в организации учебно-воспитательной деятельности школы, естественно, руководствуясь при этом местными нуждами и возможностями.

Начальный этап образовательных реформ в данном регионе пришёлся на 60-е годы. Школьные реформаторы сконцентрировали

усилия на интеграции народной и «промежуточных» школ в учебные заведения одного типа, в котором занимались бы все дети, начиная с семилетнего возраста, — «единую», «основную» общеобразовательную школу с продолжительностью обучения девять (Швеция) или десять лет (Дания). Первые шесть лет учащиеся занимаются по одинаковой для всех программе, а затем в учебный план включаются так называемые «выборочные дисциплины», предопределяющие возможности получения общего начального и среднего профессионального образования.

Швеция одной из первых среди западноевропейских стран вышла на современный путь радикальных школьных реформ, открыв новый этап реформирования. Изменения затронули прежде всего массовую обязательную школу.

В 1990-х годах в Швеции на парламентском и правительственном уровнях приняты постановления, модифицирующие существовавшую систему управления школой. Их ядром стала передача внешних управленческих, контролируемых функций (традиционно, в отличие от многих других стран, весьма жёстких) за деятельностью учебных заведений под эгиду коммунальных властей. Сегодня они несут основные расходы по их материальному обеспечению, а государство оплачивает лишь труд директоров и учителей. При этом обучение, учебные пособия, питание в школе, транспортировка детей, их медицинское обслуживание бесплатны.

На парламентском уровне формулируются общие цели образования, на правительственном через Управление школами разрабатываются учебные планы и программы, общеметодические рекомендации. Контроль же за их реализацией полностью возлагается на местные власти. Непосредственно руководят учебными заведениями школьные управления коммун. Однако местные запросы и инициативы зависят и от спущенных свыше документов.

Государственные документы регламентируют работу как массовой, так и гимназической школ. Они определяют работу школы и её персонала, относящуюся к организации, целям, задачам и методам преподавания отдельных учебных дисциплин. Однако решения по многим важным вопросам принимаются на местах.

Непосредственно руководит школами Школьное управление коммуны. Совместно с депутатами местного самоуправления оно разрабатывает и утверждает рабочий план для всех учебных заведений в пределах данной коммуны, где сформулированы цели, задачи, перспективы отдельных школ. Составляется он, как правило, на три года на основе тщательного изучения возможностей школ, запросов родителей в отношении перспектив общего и специального образования. Учитывая сложность, противоречивость процесса включения учащейся молодёжи в современное сообщество взрослых, особое внимание центральные и местные власти обращают на возможности близкого и дальнего трудоустройства выпускников.

Система образования в Соединённых Штатах включает в себя три основных уровня: начальное, среднее и высшее образование. В большинстве штатов в образовательную программу также входят профессионально-техническое обучение, образование для взрослых, школы или курсы для особых категорий детей и детские сады.

На уровне начального и среднего образования родители могут выбирать для своего ребёнка и менять местные бесплатные государственные школы или частные платные, организационные структуры и учебные планы которых, несмотря на разные системы управления, во многом совпадают.

Основная цель начальной школы — общее интеллектуальное и социальное развитие ребёнка. Учебный план варьируется в зависимости от организации и образовательных целей различных школ и общин. Более или менее традиционная программа состоит в обучении основам предмета. В 7-х, 8-х и 9-х классах большое значение приобретают советы по профориентации, поскольку именно на этой стадии учащиеся начинают планировать свою будущую карьеру.

В 9–12-х классах половину предметов учащиеся обычно выбирают сами.

Кроме основных предметов, большинство школьных систем может предложить выбор курсов трёх уровней — академического (подготовка к поступлению в колледж), профессионального (подготовка специалистов для сельскохозяйственного производства, бизнеса, экономики домашнего хозяйства, промышленного производства и строительства) и общего (вводные курсы, оценивающие различные профессии и ремёсла).

Оценки учащимся ставятся в зависимости от результатов контрольных работ, проводимых в течение года с определённой периодичностью, участия в обсуждении различных тем на уроках и выполнения устных и письменных заданий. Во многих школах в конце учебного года проводятся экзамены, причём экзаменационные требования разрабатываются на местном уровне. В некоторых штатах, например в штате Нью-Йорк, экзаменационные требования составляются Департаментом образования штата и экзамены в школах имеют централизованный характер.

Школьники, собирающиеся поступать в колледж, ещё учась в последних двух классах средней школы, сдают вступительные экзамены, проводимые частной Службой тестирования и Программой тестирования. Эти экзамены предназначены прежде всего для того, чтобы выявлять способности учащихся и определять их склонность к гуманитарным или точным наукам, а не оценивать глубину знаний тестируемых. На основе результатов тестирования, оценочных табелей за старшие классы средней школы и рекомендаций учителей учащиеся школ принимаются в колледж.

Министерство образования с ежегодным бюджетом свыше 29 млрд долларов контролирует почти 200 отдельных программ и обеспечивает федеральные фонды штатам и местным органам для образования слабых детей, помощи инвалидам и финансирования более высокого образования молодых американцев.

Однако министерство фактически не обладает ни ключевой управленческой информацией, ни мощными рычагами воздействия: система образования США децентрализована и диверсифицирована, что затрудняет проведение единой государственной политики. Образование не упоминается в федеральной Конституции, оно находится в ведении штатов, в Конституциях которых одним из ключевых обязательств Администраций штатов является обеспечение образования. Наибольшая финансовая нагрузка при финансировании школ приходится на местные школьные округа.

Хотя в последние годы в США явно наметилась тенденция усиления влияния федеральной власти на проводимую образовательную политику, в сфере общественного участия, образовательная система была перестроена таким образом: руководители школ получили широкие полномочия, позволявшие им определять практически все аспекты деятельности возглавляемых учреждений; контроль же за руководителями и влияние на политику школ заинтересованные стороны должны были осуществлять через институт государственного управления школами. Для этого была разработана и принята соответствующая законодательная база, и в школах были образованы Советы школ. Кстати, в Англии государство, стимулируя создание Управляющих школьных советов, меньше «устранилось» из системы школьного образования.

Очевидно, что во всех перечисленных развитых странах новейшие образовательные реформы были успешны, если проводились государственной властью совместно с обществом. Развитие образования как эффективной открытой государственно-общественной системы основывается на распределении ответственности между субъектами образовательной политики и на повышении роли всех участников образовательного процесса. **НО**