



КТО ПРАВИТ ШКОЛОЙ:

ПОВЕСТЬ О ТРЁХ СТРАНАХ

Елена Анатольевна Ленская,
кандидат педагогических наук



Explore | Participate | Change

Москва, Загреб, 2017

КТО ПРАВИТ ШКОЛОЙ:
ПОВЕСТЬ О ТРЁХ СТРАНАХ

Елена Анатольевна Ленская,
кандидат педагогических наук

Москва, Загреб, 2017

ВЫХОДНЫЕ СВЕДЕНИЯ

Публикующая организация:

Сеть центров образовательной политики
(Network of Education Policy Centers, NEPC)

Издатель:

Лана Юрко

Руководитель:

Елена Ленская, к.п.н.

Исследователи:

Россия:

Елена Ленская, к.п.н.,

Елена Шимутина, к.п.н.,

Марина Моисеева, к.п.н.,

Юлия Галямина, к.ф.н.

Азербайджан:

д-р Ульвия Микаилова, к.б.н.,

д-р Эльмина Кязимзаде, к.пс.н.

Кыргызстан:

Александр Иванов, магистр пед. наук

Организации-партнёры:

Московская высшая школа социальных и экономических наук (Россия)

Центр инноваций в образовании (Баку, Азербайджан)

Фонд поддержки образовательных инициатив (Кыргызстан)

Переводчик:

Мария Николенко, к.ф.н.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
МЕТОДОЛОГИЯ.....	7
Министерство.....	9
Другие государственные учреждения	10
Школьная инспекция	11
Местные органы образования	12
Директора школ	12
Учителя.....	13
Родители / законные представители	15
Дети/учащиеся.....	16
Прочие стороны	18
Законодательство.....	19
Правовые рамки.....	19
Руководящие органы школьного уровня	22
Назначение директора школы	23
Роль государственных и региональных органов образования в процессе назначения директоров школ	25
Условия запрета назначения директора	26
Научные исследования	26
Недостаточное участие общественности	27
Участие в международных исследованиях	29
Изменения в системе руководства школой, произошедшие в трёх странах за последние 10 лет.....	30
Эффективность существующих структур руководства на школьном уровне в отношении усовершенствования процессов преподавания и обучения.....	32
Состав управляющего совета	33
Роль лидеров школ в повышении эффективности обучения	34
Прозрачность управления школой и подотчётность школьных лидеров обществу.....	35
Управление школами	36
Непрерывное профессиональное развитие директоров школ	36
Учителя-лидеры и программы распределенного лидерства	37
Система поощрения директоров школ	37

Методическая помощь педагогам в выполнении задач обучения	38
Оценка эффективности работы учителя	39
Поддержка, оказываемая директорам школ в усовершенствовании деятельности образовательных учреждений	40
Нормы непрерывного профессионального развития директоров	40
Кто оплачивает профессиональное развитие директоров школ?	41
Влияние оценки работы директора на перспективы НПР.....	41
Что необходимо для того, чтобы сохранить должность директора?	42
Может ли директор школы быть уволен за невыполнение своих обязанностей?	42
Влияние результатов проверки эффективности работы на зарплату и премиальные выплаты	43
Основные сферы ответственности школьных лидеров	43
Обеспечение, оценка и повышение качества работы учителей.....	43
Участие школьных органов самоуправления в целеполагании, оценке качества и обеспечении прозрачности работы школ	44
Участие школьных органов самоуправления в стратегическом финансовом и кадровом менеджменте.....	45
Сотрудничество между образовательными организациями	45
Школьные советы	47
Наименования органов школьного самоуправления.....	47
Состав органа руководства школой	47
Срок избрания членов совета	48
Обязанности школьных советов	49
Роль школьных советов в назначении директора школы	49
Предварительная подготовка членов школьного органа самоуправления.....	50
Руководства для членов школьных советов	50
Юридическая ответственность членов школьного совета.....	51
Участие членов школьных советов в найме учителей	51
Участие школьных советов в управлении финансовыми ресурсами	52
Роль школьных советов в менеджменте текущих расходов	53
Пределы полномочий школьных советов	53
Автономность школы в вопросах приобретения товаров и услуг.....	53
Другие органы школьного самоуправления	54
Заключение	56

ВВЕДЕНИЕ

Данная работа является продолжением исследования, проведённого Сетью центров образовательной политики (Network of Education Policy Centers, NEPC) в 2015 году в десяти странах . По инициативе вышеуказанной организации анализ политики в сфере управления школой был осуществлён ещё в двух постсоветских государствах. Полученные результаты были сопоставлены.

Системы образования в Азербайджане, Кыргызстане и России исторически взаимосвязаны: 25–30 лет назад они были в основе своей почти идентичными, поскольку все три страны входили в состав Советского Союза. Однако в последующие годы произошла значительная диверсификация. Если изначально в России и Азербайджане наблюдалась тенденция к децентрализации управления, то за последние 18 лет она сменилась на противоположную: была выстроена так называемая «вертикаль власти». В Кыргызстане центробежная тенденция на начальном этапе была менее выражена, но впоследствии не встречала противодействия. В результате сегодня три страны демонстрируют достаточно существенные различия в управлении образовательным сектором, которые, однако, как будет показано ниже, иногда касаются не столько фактического положения вещей, сколько намерений руководящих субъектов.

Прежде чем непосредственно приступить к анализу, мы должны убедиться в непротиворечивости понимания англоязычного термина **«governance»** в трёх рассматриваемых странах. В советское время, когда русский был официальным государственным языком во всех союзных республиках ¹, повсеместно широко использовалось слово «управление», которое может иметь разные значения в разных контекстах и, соответственно, соотноситься с различными английскими словами: **«governance»** (руководство), **«management»** (менеджмент), **«leadership»** (лидерство) и даже **«administration»** (администрирование). В данном исследовании мы будем использовать слово «управление» как широкий термин, объединяющий в себе несколько более узких.

Поскольку нам необходимо изучить взаимодействие различных субъектов, задействованных в «управлении» школьным образованием, мы разграничили его формы нижеописанным образом.

Администрирование – форма управления, требующая наименьшей инициативности. Цели, задачи и даже способы их реализации (т.е. процедуры) предписаны вышестоящей инстанцией, и чем точнее **администратор** соблюдает предписания, тем выше качество его работы. Так, учителя или члены родительского комитета, собирающие у других родителей взносы на проведение внеклассных мероприятий, выполняют сугубо **административную** работу.

Менеджмент сопряжён с большей инициативой и ответственностью. Вышестоящей инстанцией определяются цели и задачи, но не способы их достижения и выполнения. **Менеджер**, как и администратор, назначается официально. Хороший менеджер – это тот,

¹ Толковые словари английского языка определяют **«governance»** как процесс, способ или систему управления государством, компанией и т.д.

кто способен найти оптимальный путь реализации заданного плана. Работу менеджера выполняет, к примеру, завуч, анализирующий результаты промежуточного тестирования. Родитель, помогающий распределять внебюджетные средства, использование которых не регламентировано, участвует в школьном финансовом менеджменте.

Лидерство – одна из наиболее сложных и ответственных форм управления, поскольку у **лидера** всегда есть последователи. «Сверху» лидер получает лишь прообраз результата, к которому организация или команда должна прийти в будущем. Ему поручено обеспечить достижение цели, определённой в общих чертах. Для этого он самостоятельно осуществляет постановку задач и разрабатывает план действий. Лидер может быть официально назначенным или признанным неформально. В роли лидера выступает родитель, инициировавший протест против слияния школ, а также учитель, взявший на себя ответственность за организацию сетевой работы или тренингов для коллег. Директор может быть лидером, если выполняет свою миссию, самостоятельно ведя школу к заданному результату, но может быть и менеджером, если предпочитает «делать как говорят».

Наконец, **руководство** всегда предполагает постановку целей и может осуществляться на многих уровнях. В менее демократических странах, где власть более централизована, школой **руководит** государство и только государство. Как отмечает Сергей Габричек в первой части своей монографии «*Who Rules the Schools*» («Кто правит школой»), в странах, для которых характерна высокая степень централизации, функции управления сосредоточены в министерствах [См. Gabršček, 2016; p. 5]. Государство, как предполагается, должно действовать от лица налогоплательщиков, но зачастую оказывается, что в действительности оно преследует собственные интересы, пытаясь уменьшить свои расходы за счёт перевода тех услуг, которые раньше оплачивались из госбюджета, в частный сектор. В последнее время в России родители лишились некоторых прежних привилегий, таких как право влиять на программу обучения или возможность направлять детей на бесплатные факультативные занятия. В демократических странах, где власть децентрализована, руководство школьным образованием принимает другую форму и осуществляется школьными управляющими, **или руководящими**, советами. Они могут так называться в том случае, если уполномочены устанавливать для своих школ цели развития и распоряжаться средствами, требуемыми для достижения этих целей. Иначе говоря, если школьный совет имеет право разрабатывать план развития школы и учебную программу, распределять ресурсы, нанимать и увольнять персонал, включая директора, то такой совет осуществляет руководство образовательной организацией.

Ниже мы, используя указанные термины, установим, какими функциями и какой степенью ответственности наделён каждый из субъектов образовательной системы.

МЕТОДОЛОГИЯ

Вторая часть исследования «Кто правит школой» построена на тех же методах, что и первая, и ставит перед собой те же задачи. Сопоставительный анализ образовательных политик трёх стран будет дополнен разбором ситуации в каждой из них.

Неизменным остался и круг рассматриваемых вопросов школьного управления. Они относятся к следующим областям:

- стороны, задействованные в формировании и осуществлении образовательной политики;
- законодательство;
- научные исследования;
- руководство на школьном уровне и качество образования;
- лидерство в школах;
- поддержка, оказываемая директорам школ в усовершенствовании деятельности образовательных учреждений;
- основные сферы ответственности школьных лидеров;
- школьные советы;
- другие органы школьного самоуправления.

Подготовленный список вопросов и подвопросов был передан странам-участницам, представляющим три региона бывшего Советского Союза: Россию, Кавказ и Среднюю Азию. В постсоветское время пути их развития довольно существенно разошлись, вследствие чего возникло интересное с исследовательской точки зрения многообразие конкретных форм управления при наличии ряда общих черт, которые в большинстве случаев являются наследием советской системы.

В каждой из стран исследователь заполнял анкету, обращаясь к документации следующих типов:

- законы и постановления, регламентирующие руководство в сфере начального и среднего образования;
- законы и постановления, определяющие обязанности, степень ответственности, а также права директоров школ;
- законы и постановления, определяющие возможности школьных управляющих советов;
- законы и постановления, касающиеся функционирования школ (например, финансирования образовательного учреждения, назначения учителей и директора);
- статистические данные, предоставляемые министерством образования страны или службами статистики;
- данные исследований по соответствующей тематике, если таковые доступны (были необходимы при освещении некоторых вопросов).

Анкеты были составлены и собраны сотрудниками Сети центров образовательной политики, после чего проверены по критерию непротиворечивости и полноты предостав-

ленной информации и переданы консультанту для анализа. Две анкеты были заполнены на английском языке, но третья – на русском, следовательно, консультант должен был перевести её на английский для обеспечения терминологического единства. Черновик доклада был отправлен сотрудникам Сети центров образовательной политики, а затем доработан в соответствии с полученными комментариями.

Исследователи в странах-участницах проекта предоставили всю информацию, необходимую для нашего сопоставительного анализа. В основном все сведения были вполне детализированы, однако в нескольких случаях ответы местных респондентов оказались недостаточно подробными. Чтобы восполнить пробелы, нам пришлось задавать им дополнительные вопросы.

Полнота информации зависела и от того, какой уровень руководства рассматривался исследователями. Как бы то ни было, собранные данные ясно отображают особенности систем школьного образования в странах-участницах. Предоставленные сведения подкрепляются ссылками на все документы, имеющие отношения к рассматриваемой проблеме. Они могут послужить дополнительным источником информации для желающих продолжить изучение опыта других стран.

Результаты представлены в соответствии с тематическими областями, выделенными в анкете. Анализ каждого подвопроса предваряется введением, в котором дан краткий обзор ситуации в целом и/или её конкретных проявлений на опыте. Далее следует информация, собранная в странах-участницах: читатель получает возможность изучить материал более подробно. Там, где это целесообразно, результаты для наглядности показаны в форме таблиц. Такая форма особенно уместна в случае обилия деталей (например, при рассмотрении вопроса о роли школьных советов). Некоторым интересным случаям посвящены текстовые вставки.

Анкеты представлены в Приложении 1 к настоящему докладу.

Если судить по таблице, приведённой ниже, ситуации во всех трёх странах могут показаться почти идентичными. Однако это не вполне соответствует истине, поскольку немаловажную роль, как нередко случается, играют детали.

Стороны, задействованные в формировании и осуществлении образовательной политики

Субъект	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Министерство образования	✓	✓	✓
Другие государственные учреждения	✓	✓	✓
Школьная инспекция	✓	местная	✓
Местные органы образования	✓	✓	✓
Директора школ	✓	✓	✓
Учителя	✓	✓	✓
Родители	✓	✓	✓
Учащиеся	✓	✓	✓
Прочие	✓	✓	✓

Министерство

Министерство образования каждой из трёх рассматриваемых стран наделено всеохватывающими полномочиями в области формирования образовательной политики, определения целей развития, стратегического планирования, установления правовых норм и прочих стандартов ². Но если в Азербайджане действует собственно Министерство образования, то в России и Кыргызстане соответствующие функции выполняет Министерство образования и науки. В такой маленькой стране, как Киргизская Республика, объединение двух ведомств в одно вполне объяснимо, но в России, при её огромной территории, министерство, отвечающее за несколько сфер жизни общества, рискует не справиться со своей миссией.

Во всех трёх государствах министерства ведают дошкольным, начальным, средним и высшим образованием: разрабатывают общегосударственные программы обучения, задают направления развития, контролируют издание учебников и подготовку учителей, осуществляют инспектирование и надзор, проводят мониторинг функционирования школ с точки зрения правовых аспектов. Министерство также ответственно за администрирование образовательной системы в общегосударственном масштабе, составление законодательных и подзаконных актов, в том числе тех, которые формируют правовые рамки всех уровней руководства и администрирования в сфере образования. Некоторые из этих полномочий могут быть делегированы различным учреждениям, выполняющим определённые задачи в области образования или поддержки образования, на одном либо нескольких уровнях.

Компетенция министерства определяется законом страны и в наше время, кроме прочего, включает защиту прав уязвимых групп населения, обеспечение всеобщей доступности качественных образовательных услуг и другие важные функции. Однако необходимо отметить, что если в Советском Союзе система образования преимущественно базировалась на принципе равноправия, то сегодня во всех трёх странах, вопреки заявленному в программных документах, наблюдаются сильные тенденции к элитаризму. Так, Министерство образования Российской Федерации часто объявляет конкурсы, в рамках которых школы стремятся продемонстрировать выдающиеся успехи. В результате богатые учебные заведения становятся ещё богаче. Дополнительные средства направляются на поощрение высших достижений, а не на укрепление гибкости и устойчивости системы в целом.

В Кыргызстане, однако, многие сотрудники министерства участвовали в международных проектах и познакомились с иными взглядами на миссию министерств, и в большей мере осознают важность равноправия в образовании и стараются его обеспечивать.

Таким образом, значимость министерств чрезвычайно велика. При этом следует отметить, что и некоторые другие государственные учреждения могут играть очень важную роль в руководстве системой школьного образования.

² <http://минобрнауки.рф/министерство>

Другие государственные учреждения

Государственный экзаменационный центр Азербайджана проводит унифицированные вступительные испытания при наборе учащихся в вузы. Этот орган, оказывающий существенное влияние на управление образовательной системой, подчиняется не Министерству образования, но непосредственно Администрации Президента, а значит, обладает значительной самостоятельностью и может ставить перед министерством определённые задачи, стремясь к получению лучших результатов. Национальный центр тестирования Кыргызстана подотчётен министерству, и потому его роль в руководстве школьным образованием не столь значительна. Ещё менее влиятельны аналогичные российские учреждения: Федеральный институт педагогических измерений и Федеральный центр тестирования. Они подчиняются Федеральной службе по надзору в сфере образования, которая, в свою очередь, подчиняется Министерству образования. Многочисленные недостатки организации государственных экзаменов и случаи коррупции в основном приписываются плохому функционированию первых двух учреждений, но не ошибочной политике, проводимой Минобразования и Рособнадзором. Между тем в Азербайджане Государственный экзаменационный центр, благодаря своей независимости от органов исполнительной власти, может самостоятельно влиять на образовательную политику.

В России важную роль нередко играет Комитет Государственной Думы по образованию и науке. К примеру, им были предложены некоторые поправки к Закону об образовании, которые могли бы отрицательно сказаться на работе системы, но, к счастью, парламент их не одобрил. В частности, предлагалось прекратить преподавание иностранных языков в школах, поскольку это «языки наших врагов». Инициатором выступила печально известная Ирина Яровая – автор закона об ограничении свободы информации в социальных сетях. Были, однако, и полезные поправки, одобренные парламентским большинством: так, в 2017 году из Закона об образовании исключены оговорки, ущемлявшие права лиц с ограниченными возможностями здоровья. В Азербайджане подобную роль может играть Комитет по образованию при Национальном собрании, влияние которого особенно заметно в сфере руководства университетами и организации приёма в высшие учебные заведения.

Киргизский Центр оценки в образовании и методов обучения (ЦООМО) – влиятельная независимая организация, основанная при содействии Американских советов по международному образованию и при финансовой поддержке Агентства США по международному развитию с целью обеспечения объективности педагогических измерений. Если Национальный центр тестирования, по сути, является инструментом в руках Министерства, то ЦООМО стремится контролировать проведение экзаменов с позиций гражданского общества. Что же касается Киргизской академии образования, то её влияние часто оказывается скорее отрицательным: старшее поколение академиков противодействует новым начинаниям как «иностранным идеям». Так же, как и в России, Академия находится в частичной зависимости от Министерства и выполняет при нём функцию «мозгового центра». Эта роль перестала быть исключительной привилегией Академии, однако общество, где притято проявлять уважение к старшим, по-прежнему относится к данному учреждению с пиететом.

В России Академия сохраняет независимый статус только на бумаге. В действительности же она теперь подконтрольна Министерству образования и почти никогда не имеет возможности отстаивать собственные идеи развития.

Школьная инспекция

В советские годы образовательная инспекция традиционно выполняла сугубо карательную функцию. Работа инспекторов заключалась в том, чтобы найти нарушения в любой школе, даже если это образцовое учреждение, демонстрирующее высокое качество образования. Зачастую всей администрации школы приходилось принимать критику по таким поводам, как неровно висящая картина на стене или плохо вымытая доска в одном из классов. При отсутствии чётких критериев оценивания найти основание для дисквалификации было нетрудно.

Эта традиция, к сожалению, до сих пор существует. В России и Кыргызстане школьная инспекция как таковая функционирует на местном уровне, региональном или муниципальном, в то время как университеты находятся под федеральным контролем. Наблюдение за ними осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования – федеральный орган, подотчётный Министерству образования. Кроме того, Рособрнадзор занимается лицензированием и аттестацией образовательных учреждений, а также контролирует проведение государственных экзаменов. Если экзаменационная процедура признана нелегитимной, у местной администрации, вплоть до губернатора, могут возникнуть серьёзные проблемы. Поэтому, к примеру, московская городская администрация побуждает директоров школ увольнять сотни учителей даже за самые незначительные нарушения порядка проведения экзамена. В одной из школ молодой специалист, находившийся в экзаменационном центре двенадцать часов, открыл дверь, чтобы получить заказанную пиццу, и был немедленно уволен, поскольку не имел права покидать здание или разговаривать с кем-либо за его пределами. Учителя дисквалифицировали на три года, несмотря на то что он поступил на работу в школу всего месяц назад. Как пояснил директор, «комитет по образованию захотел крови».

В Азербайджане школьная инспекция до недавнего времени вникала во все подробности текущего образовательного процесса: посещала школы, присутствовала на занятиях, проверяла классные журналы и планы уроков, контролировала деятельность педагогов вплоть до мельчайших аспектов. Но после образовательной реформы 2010–2014 годов количество инспекторов существенно сократилось, а их функции были существенно сужены. Теперь учителям и директорам школ не приходится бояться инспекции.

В Кыргызстане проверяющие органы муниципального уровня набирают инспекторов из числа опытных учителей, надеясь, вероятно, на их справедливость в оценке работы коллег. Необходимо принимать во внимание и то, что Кыргызстан в большом количестве получал иностранную помощь на нужды формирования образовательной политики, в том числе и на задачи, связанные с инспектированием школ. По этой причине школьная инспекция эволюционировала сильнее, чем в других двух государствах, перестав выполнять только карательную функцию.

Местные органы образования

Местные органы образования трёх стран значительно различаются по структуре и функциям. В России, как уже отмечалось в первой части исследования, образовательная система функционирует на четырёх уровнях: федеральном, региональном, муниципальном и школьном. По закону, в круг обязанностей региональной администрации входят развитие и реализация региональных программ развития образования, создание и ликвидация образовательных учреждений, обеспечение условий для качественного образования, защита прав граждан на получение образования, контроль качества. Региональные органы дополнительно финансируют образовательную систему, принимают на соответствующем уровне законы об образовании, инициируют проекты по объединению школ или сетевому сотрудничеству между ними, внедряют инновации, такие как организация курсов повышения квалификации для карьерного роста учителей. Региональная администрация является законодательным органом и определяет образовательную политику региона (в том числе языковую, финансовую, политику в отношении оценки работы учителей и т.д.), а муниципальные власти законодательных полномочий не имеют, но могут распределять денежные средства между школами и детскими садами, а также призывать образовательные учреждения к участию в определённых проектах (это называется муниципальным заданием). Кроме того, муниципальные власти ответственны за организацию предоставления общедоступного и бесплатного общего и дополнительного образования, за создание, реорганизацию и ликвидацию образовательных учреждений. Москва представляет собой единственное исключение, поскольку, несмотря на величину города, его власть не имеет местных подразделений и одновременно выполняет функции регионального и муниципального уровней.

В Кыргызстане действует сорок окружных представительств Министерства образования и науки. Местные департаменты образования ведут на местах всю работу по администрированию и руководству (за исключением разработки стратегических документов), что является признаком подлинной децентрализации.

В Азербайджане местные органы образования осуществляют общий менеджмент на уровне районов, в то время как политические решения, как правило, принимаются Министерством образования.

Директора школ

В России директор школы является единоличным носителем исполнительной власти в своем образовательном учреждении. Он отвечает за оперативный менеджмент учебного заведения в пределах, предусмотренных Законом об образовании, и имеет права и обязанности, прописанные в уставе школы. По закону, директора должны быть членами школьного управляющего совета. Они подчиняются местным органам образования, всецело от них зависят и могут быть уволены в любой момент без объяснения причины (Федеральный закон № 237). Однако в своих школах директора могут принимать решения независимо от других органов управления.

Каждая российская школа должна иметь управляющий совет, но, по данным Международного исследования по вопросам преподавания и обучения TALIS, только 85 % общеобра-

зовательных учреждений выполнили это предписание и, что ещё печальнее, 40 % директоров заявили, что принимают все важные решения единолично, ни с кем не совещаясь.

В азербайджанском Примерном уставе школы (ст. 5) за директором закрепляются следующие обязанности: определение направлений деятельности школы, планирование школьных мероприятий и контроль над их проведением, исполнение принятых на государственном уровне решений относительно развития общего образования, представление школы и её интересов в госучреждениях и общественных организациях, координирование работы школьного педагогического совета. В отличие от российских коллег, чьи трудовые договоры могут быть разорваны в любое время, директора азербайджанских школ имеют более устойчивое положение, но тоже находятся под абсолютным контролем со стороны министерства и местных властей.

В Кыргызстане директор полностью отвечает за менеджмент школы: управляет образовательным процессом, нанимает и увольняет учителей, организует обучение в рамках программы и за её пределами, контролирует школьную столовую и обеспечивает соблюдение принципов здорового образа жизни. Он пользуется большей автономией, чем директора российских школ, поскольку в некоторых регионах России штат общеобразовательных учреждений по-прежнему формируется местными властями. В Кыргызстане директор несёт ответственность за планирование, повышение квалификации сотрудников, оказание поддержки молодым учителям и улучшение качества образования. В России и Азербайджане эта обязанность также возложена на директоров, но на ней не столь сильно акцентируется внимание (исключение составляют те регионы, где средства, выделяемые на повышение квалификации, переданы в ведение самих школ). Киргизская система повышения квалификации в настоящее время реформируется. Одно из подразделений бывшей Академии образования трансформировано в институт повышения квалификации, который будет гораздо более тщательно вникать в потребности школ, работая с ними непосредственно. Директора школ станут равноправными партнёрами этого учреждения.

Роль директора как лидера в педагогической деятельности очень важна и нова для постсоветских стран, где профессиональное развитие было формализовано: раз в пять лет каждый учитель должен был посещать курсы, вне зависимости от того, действительно ли ему нужны именно эти программы. Содержание этих курсов определялось преимущественно их организаторами. Сегодня система повышения квалификации работников образования переориентируется в сторону потребностей учителей и школ, следовательно, директора должны решать, как наилучшим образом удовлетворить потребности педколлектива при эффективном расходовании бюджета.

Учителя

По закону учитель в России имеет право свободно выбирать формы работы, методы обучения и учебники, а также свободно выражать своё мнение – в частности, относительно менеджмента школы. Закон об образовании наделяет учителей правом участвовать в руководстве образовательным учреждением. Они могут быть избраны в школьный управляющий совет. Однако информация о том, какова доля учителей в этих советах, имеется лишь в нескольких регионах (Красноярске, Москве и Ханты-Мансийском авто-

номном округе). Иногда преподаватели оказываются в большинстве, но чаще всего составляют менее 20 % от общего числа членов.

В большинстве школ учителя действительно могут выбирать формы и методы обучения, но в выборе учебников они ограничены списком, одобренным министерством, а также школьным бюджетом. Объём бумажной работы, которую они должны проделывать в соответствии с требованиями системы отчётности, особенно велик в экспериментальных школах, лицеях, гимназиях и частных школах. В оценке достижений коллег учитель может участвовать в том случае, если директор наделил его соответствующими полномочиями.

В Азербайджане, согласно статье 33 Закона об образовании, учитель обязан обеспечивать усвоение учащимися образовательных программ. Для этого он должен осуществлять преподавание, организовывать работу в классе, оценивать знания учащихся. В законе оговорены и права учителя:

- работать в нормальных условиях, быть обеспеченным технологическими средствами, отвечающими современным стандартам;
- активно участвовать в организации процесса преподавания и руководстве школой (в соответствии с уставом образовательного учреждения);
- выбирать формы, методы и средства обучения;
- требовать уважения к своему человеческому достоинству;
- занимать должности в образовательном учреждении и в соответствующих случаях участвовать в выборах и/или быть избранным;
- участвовать в программах профессионального развития;
- получать награды и премии.

В Кыргызстане учитель вправе участвовать в управлении образовательным учреждением в соответствии с уставом. Он управляет процессом обучения на уровне класса и может принимать участие в определении содержания образования и методов обучения на уровне школы. Кроме того, преподаватели имеют право участвовать в руководстве учебным заведением как члены педагогических советов и школьных методических объединений. Эти органы, однако, едва ли правомерно называть руководящими. Скорее, они осуществляют администрирование или менеджмент, поскольку преимущественно следуют заданным алгоритмам и не ставят собственных целей.

Во всех трёх странах участие учителя в руководстве школой часто бывает ограниченным по причине недостатка ресурсов: бюджет настолько мал, что преподаватели лишены даже возможности выбирать учебники (школа многократно использует те, которые были куплены несколько лет назад). По данным Международного исследования по вопросам преподавания и обучения, учителей почти никогда не привлекают к управлению ресурсами, ни человеческими, ни финансовыми, а без доступа к ресурсам функции руководителя или менеджера выполнять невозможно.

Родители / законные представители

Российский Закон об образовании наделяет родителей преимущественными правами в отношении образования ребёнка. Они могут выбирать для него школу, обеспечивать ему домашнее образование, защищать его права и законные интересы, получать полную информацию о его обучении и оценках успеваемости, участвовать в руководстве школой. Родители обязаны обеспечить получение ребёнком общего образования. На протяжении последнего десятилетия они стали гораздо активнее участвовать в руководстве школой, входя в состав управляющих советов, родительских комитетов, попечительских советов (руководящих органов, существующих при некоторых частных школах). Родители принимают участие в независимой оценке качества образования в школе, осуществляют общественный контроль и наблюдение. Некоторые из них не только выражают свою точку зрения внутри школы, но и представляют учебное заведение на более высоком уровне. Родители учащихся с особыми образовательными потребностями, а также учащихся, переведённых на домашнее обучение, образуют ассоциации для активной защиты прав своих детей.

В Азербайджане родители имеют право участвовать в школьных мероприятиях и руководстве школой, однако новая политика в этой области в настоящее время проходит испытательный этап.

Статья 34 Закона об образовании закрепляет за родителями следующие права и обязанности:

- выбирать школу для ребёнка;
- получать информацию об организации процесса обучения, качестве образования, посещаемости, поведении и интересе ребёнка к учёбе;
- защищать права ребёнка;
- участвовать в руководстве школой;
- сотрудничать со школой, предлагая меры по усовершенствованию процесса обучения и его материально-технической базы, оказывать добровольную помощь в виде пожертвований.

Родители обязаны создавать условия для гармоничного всестороннего развития ребёнка и получения им обязательного общего образования. Вышеприведённые формулировки свидетельствуют о недостаточно глубоком понимании функции руководства школой. Пункт, в котором говорится о добровольных пожертвованиях, показывает, что роли члена управляющего совета и члена попечительского органа до сих пор не вполне чётко разграничены. В данном отношении Азербайджан повторяет тот путь, который Россия проделала два десятилетия назад, когда под руководством школой зачастую понимался сбор денежных средств.

В Кыргызстане родители и законные опекуны имеют право участвовать в руководстве образовательным учреждением так, как прописано в школьном уставе. Они являются членами родительских комитетов (класса или школы), попечительских советов и других органов, помогающих функционированию учебных заведений. Однако создание школь-

ных управляющих советов в настоящее время не включено в государственную образовательную политику, поэтому участие родителей осуществляется на уровнях администрирования и менеджмента. Необходимо также иметь в виду, что в Кыргызстане, а также (в несколько меньшей степени) в Азербайджане, многие родители выезжают на заработки за рубеж, и дети остаются на попечении часто очень пожилых бабушек и дедушек. По этой причине в указанных странах нелегко создать условия для формирования эффективных школьных управляющих советов.

Примечательно следующее: то, что российские родители участвуют в руководстве школами более активно, чем азербайджанские и киргизские, не является результатом большего демократизма в организации управления школой. Напротив, инициативность родителей объясняется их желанием защитить детей и школу от коррупции и nepотизма в условиях усиления бюрократического гнёта. В этом смысле это можно назвать подлинной гражданской активностью. Например, группа родителей одной из московских школ выразила громкий протест против навязывания ученикам религиозного образования под видом преподавания этики. Проанализировав учебники, предложенные школе для выбора, родители доказали чиновникам из городского департамента образования, что обе книги пропагандируют православие. В результате курс «этики» не был включён в программу данной школы.

Дети/учащиеся

Во всех трёх странах роль учащихся в руководстве школой нелегко поддаётся интерпретации. Многие зависят от того, как лидеры образовательного учреждения понимают права и обязанности учеников. Согласно российскому Закону об образовании, обучающиеся могут участвовать в управлении школой, становясь членами школьных советов, а иногда и управляющих советов. Они также имеют право выбирать профиль обучения и дополнительные образовательные услуги, хотя в действительности последнее слово часто остаётся за родителями. В большинстве регионов учащиеся могут быть членами управляющего совета школы, если это допускается уставом данного учебного заведения. В Москве, являющейся одним из немногих российских территориальных образований, где руководство школой регулируется специальным законодательством, присутствие школьников в управляющих советах обязательно. Для них установлена квота в размере 25 % от общего количества членов.

Участие в решении стратегических задач развития образовательного учреждения совместно со взрослыми обогащает социальный опыт учеников и способствует формированию у них активной гражданской позиции.

Ещё одна форма привлечения учащихся к руководству школой – ученическое самоуправление, в рамках которого дети получают возможность принимать решения, касающиеся организации внеклассных мероприятий или введения дисциплинарных мер, направленных на борьбу со списыванием, прогулами и другими нарушениями. Ученическое самоуправление является наследием советской системы и в большинстве школ в том же виде уже не применяется, однако в некоторых регионах оно всё же сохранилось.

Права и обязанности азербайджанских школьников очень подробно определены национальным законодательством. Согласно статье 32 Закона об образовании, обучающийся обязан «усваивать соответствующие государственным образовательным стандартам знания, умения и навыки» и имеет следующие права:

- быть принятым в предусмотренном законодательством порядке в образовательное учреждение;
- выбирать школу, форму образования и язык обучения;
- получать качественное образование, соответствующее государственным образовательным стандартам;
- выбирать образовательные программы и внеклассные занятия, а также уклон в образовании (*TEMAYÜL*);
- пользоваться имеющейся инфраструктурой образовательного учреждения (библиотекой и т.д.);
- менять школу;
- получать образование непрерывно;
- получать образование в безопасных условиях;
- быть защищённым от действий, унижающих его честь и достоинство;
- требовать повторной оценки своих знаний;
- получать бесплатное общее образование;
- быть бесплатно обеспеченным учебниками;
- быть членом ассоциаций на местном и международном уровнях;
- принимать активное участие в образовательном процессе и управлении школой, свободно выражать свои мысли.

Таким образом, законодательство предоставляет школьникам возможность участвовать в руководстве учебным заведением, однако форму их участия не определяет. Это объяснимо: как нам известно, новая политика в области управления образованием в настоящее время находится на экспериментальном этапе.

В Кыргызстане обучающиеся имеют право участвовать в руководстве образовательным учреждением, как прописано в его уставе . При школах существуют органы ученического самоуправления, форма которого и степень фактического участия детей в принятии решений устанавливаются конкретным учебным заведением и могут существенно варьироваться. Министерство рекомендует следующие форматы: школьный парламент, молодёжные организации и движения. Во всех этих случаях школьники работают независимо от учителей, родителей и т.д. Участие детей в руководстве образовательным учреждением может быть значительным, однако принимать решения совместно со взрослыми им не позволяется.

	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Членство в школьных управляющих советах	✓	нет данных	✓
Участие в молодёжном самоуправлении	✓	✓	✓
Законодательное регулирование участия обучающихся в управлении образовательным процессом	✓	нет данных	нет данных

Прочие стороны

В России и Азербайджане невозможно переоценить влияние, оказываемое на образовательную политику президентами и президентскими администрациями. Главы государств традиционно использовали систему образования для привития населению определённых идеологических ценностей и гражданских качеств. Как правило, они ратифицируют стратегические документы и планы, издают указы, инициируют изменения в законодательстве. Однако в последнее время роль Президента Российской Федерации стала ещё более значительной. Именно он решает судьбу инноваций в области образования: поддерживает единый экзамен и не позволяет его отменить, даже если за это выступит министерство. Он может назначить заседание Государственного совета, на котором за один день разрабатывается стратегический план реформирования системы повышения квалификации учителей. Таким образом, полномочия президента не ограничиваются руководством: они гораздо шире. Он вмешивается во все существенные аспекты менеджмента системы. Неудивительно, что министр образования часто объявляет о намерении ввести определённую инновацию, а затем поспешно сворачивает проект, даже не начав реализовывать запланированное. Очевидно, президентская администрация не одобрила такую инициативу, но иногда ее вмешательство оказывается запоздалым.

Президент Азербайджана может существенно влиять на функционирование системы образования, используя данные, предоставленные национальным центром тестирования. Содержание тестов зачастую выходит за рамки требований программы, и задания, соответственно, оказываются слишком сложными для учащихся, что преимущественно используется как повод для объявления выговора чиновникам местного и школьного уровней или даже для их смещения с должности.

В Кыргызстане до 2013 года общеобразовательные учреждения финансировались из бюджета местных администраций, вследствие чего муниципальные власти вмешивались в процесс руководства школой. Сегодня они ответственны лишь за обеспечение равной доступности образования для всех детей. Однако фактически, поскольку социальные службы испытывают серьёзный дефицит кадров, регистрацию несовершеннолетних, проживающих в районе, который обслуживает данная школа, осуществляют учителя. Трижды в год (в январе, мае и августе) они обходят все дома на закреплённой за ними территории с целью обнаружения детей, не посещающих школу. Таким образом,

можно сказать, что муниципальные власти почти не участвуют в руководстве средним образованием. Президент же участвует только в принятии наиболее важных решений по формированию образовательной политики и не касается частных аспектов школьного менеджмента. Относительно иностранных организаций мы имеем основания утверждать, что если в России они более не имеют возможности влиять на политику в области образования, то в Кыргызстане и Азербайджане их роль остаётся очень значительной. Они помогают внедрять необходимые инновации и нередко участвуют в оценке результатов. Кроме того, на протяжении последних 25 лет эти организации подготовили тысячи специалистов, многие из которых теперь занимают высокие посты в правительстве. Через них осуществляется опосредованное влияние на систему образования. Показательна роль, сыгранная американской организацией АСПРЯЛ/АКСЕЛС в разработке экзамена для приема в вузы Киргизии по образцу стандартизированного теста SAT. Этому экзамену придавалось очень большое значение, поскольку на основании его результатов планировалось распределять бюджетные места в университетах. Когда проект, финансируемый Агентством США по международному развитию, был почти готов к широкому внедрению, специалисты АКСЕЛС настояли на учреждении независимого Центра оценки и методов преподавания с целью контроля качества экзаменационных процедур. Несмотря на многочисленные попытки старой министерской гвардии передать эту функцию Национальному центру тестирования, напрямую подчиняющемуся министерству, независимый центр до сих пор продолжает функционировать – вполне возможно, благодаря тем сотрудникам министерства, которые осознают значимость непредвзятой оценки.

Ни в одной из трёх стран респонденты не упомянули профсоюзов – потому, вероятно, что эти организации совершенно утратили руководящую роль. С ними иногда консультируются в вопросах кадровой политики в сфере образования, однако их голос бывает услышан крайне редко.

Более важную роль могут играть объединения родителей. Они очень активны в решении таких проблем, как защита прав детей с ограниченными возможностями или домашнее обучение. Их представители нередко принимают участие в формировании образовательной политики, выступая на форумах регионального и национального уровней во всех трех странах.

Законодательство

Правовые рамки

Во всех трёх странах существуют законодательные акты, прямо или косвенно устанавливающие правовые рамки руководства школой.

В Азербайджане основными юридическими документами, затрагивающими вопросы управления средними учебными заведениями, являются Закон об образовании (статья 30), Устав школьных педагогических советов и Примерный устав школы. Закон об образовании, однако, не регламентирует этого процесса: «руководство образовательными учреждениями» не фигурирует в списке его основных понятий. Примерный устав школы

объявляет высшим руководящим органом учебного заведения педагогический совет, устав которого, в свою очередь, определяет его функции. Этот документ, Устав школьных педагогических советов, по сути, и служит юридической основой руководства школой. Его статья 3 закрепляет за педагогическими советами следующие обязанности:

- информировать школьное сообщество о решениях, принятых органами государственной власти, в частности, высшей управляющей коллегией Министерства образования, а также о других постановлениях;
- содействовать созданию эффективной системы труда в соответствии с политикой государства;
- поддерживать талантливых детей;
- утверждать расписание уроков и графики внеклассных мероприятий, а также программы деятельности ученических советов;
- обеспечивать стабильный приём учащихся в учреждения обязательного образования;
- организовывать и контролировать работу методических советов и предметных комиссий;
- совершенствовать режим работы школы;
- контролировать переход учащихся из класса в класс, их переэкзаменовку, оставление на второй год или задания на лето;
- отслеживать результаты выпускных экзаменов и аттестации учащихся.

Устав главным образом определяет обязанности всего педагогического совета, не делегируя его отдельным членам права на принятие каких-либо решений.

В Кыргызстане существуют следующие документы, призванные регламентировать руководство школой:

- 1) Закон Кыргызской Республики «Об образовании»;
- 2) Закон о статусе учителей;
- 3) законы и постановления Министерства образования Правительства Кыргызской Республики (КР);
- 4) Трудовой кодекс КР;
- 5) внутренние приказы и распоряжения директоров школ.

Рамочные положения для образовательных организаций гласят: «Руководство учреждением образования осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики “Об образовании”, актуальными нормативными документами и уставом образовательной организации на основе принципов демократизма, открытости, приоритета гуманистических ценностей и свободного развития личности, единоначалия и самоуправления». Однако главным документом, регулирующим руководство школой, является школьный устав. Его проект обсуждается и утверждается на общешкольном собрании. Изменения, если необходимо, вносятся в том же порядке. Минобразования разработало примерный устав, который берётся школами за основу для создания собственного устава. По-

сле того, как он будет одобрен Министерством образования, его необходимо зарегистрировать в Министерстве юстиции. Таким образом, если процедура принятия документа носит демократический характер, то заключительный этап его одобрения осуществляется централизованно и строго в соответствии с регламентом. Россия является, по видимости, единственным государством, где руководство школой упомянуто в федеральном Законе об образовании. Общегосударственного закона, определяющего роль и способ функционирования школьных управляющих советов, не существует, однако в четырёх регионах такие документы имеются. Федеральные законы характеризуют процесс руководства школой следующим образом: «Управление образовательной организацией осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности»³.

Учебное заведение вправе определять структуру менеджмента своей деятельности (п. 9, ст. 32) с учётом того, что управление образовательной организацией должно базироваться на принципах единоначалия и самоуправления (п. 2, ст. 35).

Закон даёт право участия в руководстве школой обучающимся (п. 4, ст. 50), их родителям / законным представителям (п. 1, ст. 52) и сотрудникам организации (п. 1, ст. 55). Необходимо отметить, что ещё в Законе об образовании редакции 1993 года была заявлена общественно-государственная природа управления средними учебными заведениями. Впоследствии подчёркивалась значимость общественного участия как основного средства обеспечения прозрачности работы школы. Однако для того, чтобы выработать формат для реализации этой идеи, потребовалось двадцать лет.

Таблица 3. Типы законодательных документов, определяющих руководство школой в трёх государствах

Документ, определяющий руководство школой	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Общегосударственный закон об образовании	✗	✓	✓
Региональные законы об образовании	✗	✗	✓
Региональные законы об управлении школами	✗	✗	✓
Уставы школ	✓	✓	✓
Прочее	✓	✓	✓

³ АСПРЯЛ – Американский совет преподавателей русского языка и литературы (American Council of Teachers of Russian, ACTR); АКСЕЛС (ACCELS, The American Council for Collaboration in Education and Language Study) – Американский совет по сотрудничеству в области образования и изучения языков.

Руководящие органы школьного уровня

В настоящее время в Азербайджане школьные управляющие советы ещё не действуют в масштабе всей страны, поэтому единственным органом управления на уровне школы является педагогический совет, который выполняет скорее функции менеджмента, чем руководства, однако при определённых условиях может усиливать свою руководящую роль. Педагогический совет должен быть организован в каждой школе, имеющей в штате не менее трёх учителей.

Согласно Уставу педагогических советов (статья 1), этот орган является высшим руководящим органом школы и действует на основании собственного устава. В педагогический совет государственной общеобразовательной организации обычно входят все члены преподавательского коллектива. На его заседаниях принимаются коллегиальные решения относительно вопросов, указанных в предыдущем разделе.

При необходимости директор школы или председатель педсовета может приглашать членов других органов самоуправления (школьного или попечительского совета, ученического парламента), а также родителей для выполнения совещательной функции без права участия в голосовании. Повестка педсовета может формироваться на основании предложений его членов или представителей других органов самоуправления. Как бы то ни было, последнее слово остаётся за директором школы. Любое решение вступает в силу, только приобретя форму его приказа.

В Кыргызстане руководство образовательными учреждениями может осуществляться различными органами: общим собранием, попечительским или академическим советом, другими советами и комитетами. Порядок избрания членов этих органов самоуправления, их компетенция, а также компетенция лидера образовательной организации определяются законами Кыргызской Республики и уставами самих учреждений образования. Менеджмент образовательной организации осуществляется директором, ректором или другим лидером/администратором. Недавнее нововведение – образование школьных попечительских советов. Министерство опубликовало рамочное положение о попечительских советах и в ходе реализации нескольких спонсорских проектов были проведены тренинги и кампании по продвижению этой формы участия общества в руководстве школой. Однако фактически уже существующие школьные попечительские советы, как и другие общественные организации, призванные поддерживать школу, занимаются не столько собственно руководством образовательными учреждениями, сколько оказанием финансовой помощи им.

В России руководство образовательными учреждениями осуществляется двумя главными субъектами: директором, наделённым единоличной исполнительной властью, и коллегиальным органом, в роли которого в большинстве случаев выступает школьный управляющий совет (такие советы созданы при 84 % школ Российской Федерации). Его состав и обязанности определяются уставом образовательной организации или региональными законодательными документами в соответствующей сфере, если таковые существуют. Несмотря на то что управляющие советы имеются в большинстве российских учреждений среднего образования, в половине из них ключевые политические решения по-прежнему принимает директор. Кроме того, в российских школах работают педагогические советы, включающие в себя учителей, но они осуществляют лишь менед-

жмент, а не руководство и подотчётны директору. Члены таких советов не избираются, а назначаются и их функции определяются опять же директором. При некоторых школах действуют альтернативные руководящие структуры: попечительские советы (эту форму предпочитают в основном частные учреждения) или школьные советы того образца, который представлен в Законе об образовании 1993 года. По сути они очень близки управляющим советам, но в большинстве своём имеют менее широкие полномочия в вопросах управления кадрами.

Во всех трёх странах существуют также родительские комитеты и организации ученического самоуправления. Родительские комитеты обычно выполняют административную функцию, помогая учителям в организации внеурочных мероприятий и собирая деньги на нужды класса. Ученические объединения, как правило, не имеют полномочий, достаточных для участия в обсуждении принципиальных вопросов, однако некоторые исключения всё же существуют.

Назначение директора школы

Процедуры назначения директоров школ в трёх государствах довольно схожи. Ни в одном из них не применяется политика ротации кадров, поэтому директор может работать в одной и той же школе вплоть до ухода на пенсию. Средняя продолжительность пребывания сотрудника на директорской должности в российских школах в полтора раза выше соответствующего показателя для стран Организации экономического сотрудничества и развития. Школьный управляющий совет, даже если он существует, не имеет права нанимать и увольнять директоров.

В Азербайджане кандидат на должность директора школы должен подать в Министерство образования электронную заявку, предоставив в ней сведения об окончании высшего учебного заведения и как минимум пятилетнем опыте профессиональной педагогической деятельности или деятельности в области управления образованием. Тот, кто окончил специальный университетский курс, посвящённый менеджменту и лидерству в образовательной сфере, может выдвинуть свою кандидатуру уже после трёх лет работы. Министерские специалисты рассматривают заявку и, если она удовлетворяет требованиям, кандидату предлагают сдать экзамен. Отбор проходит в два этапа. Сначала соискатели демонстрируют знания и навыки в таких областях, как образовательное законодательство, статистика, финансы. Те, кто успешно прошёл специальную университетскую программу, могут освободиться от этого испытания. Последний этап – собеседование, проводимое специалистами из трёх министерских департаментов. Согласно статье 30 Закона об образовании, государственные школы управляются директорами, назначаемыми Министерством образования, в то время как директора муниципальных школ назначаются муниципальными властями, а частных – основателями и попечителями самих учебных заведений.

Статья 30 Закона об образовании предоставляет министерству право определять пенсионный возраст для директоров школ. Закон предполагает установление возрастного рубежа для школьных менеджеров, но не для учителей или исследователей.

В России процедура ещё более сложна. Согласно федеральному закону Российской Федерации, кандидат на должность директора школы может быть выбран и утверждён школьным советом или общим собранием, если это один из членов действующей администрации школы. В некоторых случаях (когда образовательное учреждение не выдвинуло подходящей кандидатуры) директор может быть назначен муниципальным департаментом образования или Министерством образования РФ. Одобренный претендент должен иметь вузовский диплом, а также соответствовать существующим профессиональным стандартам и квалификационным требованиям. Чтобы назначение вступило в силу, кандидат должен пройти компьютерное тестирование для директоров и представить сертифицирующей комиссии свою программу. Тест состоит из следующих пяти блоков: «Государственная политика в сфере образования», «Школьный менеджмент», «Образовательное право», «Экономика и финансы», «Педагогика». Основным критерий отбора – наличие у кандидата качеств эффективного менеджера. Что касается срока службы, то за последние пять лет в этом аспекте произошли существенные изменения. Положение директора школы перестало быть стабильным: он может быть уволен в любой момент без объяснения причины по усмотрению региональных или федеральных властей. Внесение такой коррективы в прежний порядок, очевидно, продиктовано стремлением к усилению контроля, которое, в свою очередь, объясняется признанием того факта, что директор школы имеет большой вес в гражданском обществе в силу своей способности влиять на умы тысяч учеников и их родителей в ходе избирательных кампаний.

В Кыргызстане, где правила не столь сложны, директор школы может исполнять свои обязанности очень долго – до тех пор, пока не уйдёт на пенсию или не пожелает уволиться по другой причине. Только после этого назначается новый директор. Назначение входит в компетенцию окружных подразделений Министерства образования. В 2008 году оно одобрило новые квалификационные требования для претендентов на пост директора школы. Эти требования таковы: знание законов Киргизской Республики и международных соглашений, подписанных правительством Кыргызстана, высшее педагогическое образование, опыт работы в образовательной системе не менее пяти лет (такой же стаж необходим и для того, чтобы занять должность заместителя директора). Однако в 2009 году, в ходе реформирования законодательной системы, этот документ потерял свою силу, а его аналог до сих пор не утверждён. По данной причине каждая региональная администрация может разрабатывать собственные квалификационные критерии. В большинстве случаев кандидат должен иметь образование и опыт, гораздо реже от него требуется программа действий. Если должность директора оказалась вакантной в престижной школе, претендентов может быть несколько. В таких случаях объявляется конкурс. Отбор проходит в форме собеседования. Решение утверждается коллегией управления образования (коллегиальным органом, включающим лидеров и других представителей школ, а также местных властей).

Роль государственных и региональных органов образования в процессе назначения директоров школ

В Азербайджане, стране, которая отличается высокой степенью централизации менеджмента, Министерство образования играет ведущую роль в выборе и назначении руководителей средних образовательных учреждений. Его представители принимают решения на всех трёх этапах процедуры отбора. Один из директоров описал эту процедуру следующим образом: «Сначала нужно было пройти подготовительные курсы (бесплатные) по управлению в области школьного образования, организованные Министерством образования. Меня зачислили на эти курсы по рекомендации Бакинского городского департамента образования после успешного собеседования с чиновниками министерства. После курсов был министерский экзамен. Нам предлагалось решить стандартный тест с вариантами ответа и написать эссе. К сожалению, мне не удалось сдать экзамен, и моя заявка не рассматривалась, но следующая попытка, через год, оказалась успешной. Меня допустили до следующего этапа – собеседования в отборочной комиссии при Министерстве образования. Через три–четыре месяца после этого мне предложили занять вакантную должность директора школы»⁴. Что касается участия региональных властей, то Закон об образовании запрещает вмешательство любых организаций в процесс руководства школой и её менеджмента.

В Кыргызстане, где наблюдаются гораздо более либеральные тенденции, Центральный аппарат министерства образования не участвует в назначении директоров школ. Теоретически возможно неформальное вмешательство (оказание покровительства определённым лицам), что упоминалось в отчёте об исследовании, проведённом «Трансперенси Интернешнл Кыргызстан», как один из факторов коррупционного риска в образовательной системе. Директора школ назначаются региональными департаментами образования.

В России с её четырёхуровневой системой управления образованием федеральное министерство не уполномочено назначать директоров школ. Это относится к компетенции региональных, муниципальных властей, а также самих учебных заведений (см. выше). К примеру, в Москве директоров назначает глава городского департамента. Ему же принадлежит единоличное право расторжения трудового договора с директором. По закону этот документ подписывается учредителем образовательной организации. В Москве глава департамента часто увольняет директоров без объяснения причин после нескольких месяцев службы. Юридически, как говорилось выше, любой управленец в любом государственном учреждении может быть уволен таким образом, но в Москве эти увольнения особенно распространены.

⁴ См.: Закон об образовании КР.

Условия запрета назначения директора

В Азербайджане право вето принадлежит только Министерству образования. Ни в Законе об образовании, ни в других нормативных документах не содержится информации о возможной отмене назначения директора.

Такие решения принимаются министерством в следующих случаях:

- неудовлетворительные результаты выпускных экзаменов;
- ограничения по состоянию здоровья;
- судебный запрет на педагогическую деятельность.

Законодательство Кыргызстана вовсе не предусматривает права вето кандидатуры на пост директора школы, между тем как в России (в Москве и ряде других территориальных образований) управляющие советы некоторых учебных заведений могут оспаривать назначение, произведённое местным департаментом образования, в порядке, зафиксированном в школьном уставе.

В большинстве регионов Российской Федерации департамент образования имеет базу данных, в которой собрана информация о менеджерах, пригодных для назначения на должность директора. Кандидаты набираются преимущественно из числа завучей. Чтобы соответствовать требованиям, они должны пройти специальные курсы без отрыва от производства. Однако, по данным Международного исследования в области преподавания и обучения 2013 года, фактически только 6 % действующих директоров прошли необходимую подготовку перед назначением.

Научные исследования

Во всех трёх странах по инициативе различных организаций был проведён ряд исследований национального и международного уровней. В большинстве случаев процесс руководства школой не изучался непосредственно, однако собранные данные способствовали пониманию некоторых его аспектов. Так, в Кыргызстане в 2017 году по заказу Азиатского банка развития был проведён анализ современного состояния тридцати инновационных школ, представляющих разные регионы страны. Исследование проводилось Фондом поддержки инициатив в области образования совместно с «Эрфольг-консалт» и «ЭдНет». Одна из его частей была посвящена проблемам руководства школой, в частности, процессу стратегического планирования, общественному контролю деятельности образовательных учреждений, а также работе школьных попечительских советов. Исследование показало, что, хотя привлечение всех субъектов образовательного процесса к управлению школой объявлено одной из целей государственной политики, фактическая доля общественного участия в руководстве учебным заведением в подавляющем большинстве случаев очень мала. Исследователи рекомендовали организовать тренинги и консультации с целью создания жизнеспособной модели управления школой с привлечением общественности.

Исследовательский проект азербайджанского Центра международного образования, посвящённый участию общественности в руководстве средними учебными заведениями, показывает, что государственный Закон об образовании не даёт чёткого определения роли семьи и общества в работе школы и не наделяет их никакими контролирующими функциями. Не определены и отношения между педагогическими советами и другими руководящими органами. «Специфическая трудность развития и внедрения модели руководства средним образованием с участием общественности заключается в том, что национальное законодательство не предоставляет общественности права принимать какие бы то ни было решения относительно жизни школы. По Закону об образовании, среднее учебное заведение должно иметь демократическую систему управления (статья 31), но механизмы создания такой системы не описаны. К тому же в законе имеются противоречия. Например, школам разрешается создавать различные органы управления и самоуправления, но главным объявляется так называемый педагогический совет, состоящий только из учителей и членов школьной администрации. Таким образом, исследователи заключили, что основным препятствием для участия общества в руководстве образовательными организациями являются лакуны в законодательстве. Кроме того, по причине отсутствия необходимых инструкций и ресурсов многие потенциальные члены школьных советов предпочитают не тратить время на вопросы руководства школой. То, что органы самоуправления не имеют юридически закреплённого права действительно решать проблемы образовательных организаций, препятствует налаживанию прочных связей между школой и обществом. И школьные советы, и директора школ знают, что по закону власть полностью принадлежит последним, а первые не имеют никаких реальных полномочий. Это юридическое препятствие сказывается на всей работе школьных советов и умонастроении их членов.

Недостаточное участие общественности

В рамках реализованного проекта школьные советы были малоактивны и продемонстрировали некоторую зависимость от рекомендаций и инструкций исследователей. Члены совета должны быть привержены общей цели, но первоначальный энтузиазм существенно снизился к завершению проекта – например, на этапе адаптации примерного школьного устава для конкретного учебного заведения или создания общественного фонда поддержки школы. И участники, и руководители проекта убедились в том, что членство в школьном совете отнимает почти столько же времени, сколько работа с полной занятостью, и требует большой самоотдачи. У населения оказалось недостаточно человеческих и развитых административных ресурсов для участия в управлении школой или для создания объединений с целью её поддержки. Другая проблема заключается в насторожённом отношении общественности к системе среднего образования. Люди не доверяют бюрократизированной и коррумпированной школе с её авторитарным стилем руководства. Между тем деятельная заинтересованность участников в успехе проекта невозможна без доверия к учреждению, которое его реализует».

Исследования, проведённые в рамках пятой части Проекта Всемирного банка в области развития образовательного сектора (2008) «Оптимизация развития образовательной политики и менеджмента в сфере образования», продемонстрировали важность обще-

ственного участия в процессе руководства школой для успеха таких составляющих образовательной реформы, как внедрение эффективных моделей децентрализованного финансирования, улучшение обмена информацией, повышение осведомлённости населения о достижениях и проблемах системы образования⁵. Недостаточное информирование общественности о целях и задачах новой системы финансирования было признано одним из основных факторов, препятствующих успеху (см. отчёт Всемирного банка: WB Report, 2010, p. 29).

Независимый аналитик Мурад Насибов провёл качественное исследование⁶, посвящённое тому, как участники образовательного процесса оценивают возможности общественно-ориентированного руководства школой и его влияние на качество образования. Исследователь даёт следующие рекомендации:

в долгосрочной перспективе – децентрализовать систему образования, одновременно расширив спектр семейно-ориентированных услуг, при деятельном участии местного правительства;

в ближайшей перспективе – активизировать участие общественности в менеджменте среднего образования; пересмотреть законодательные документы, регламентирующие деятельность родительских ассоциаций, для создания условий результативного привлечения родителей к процессу управления; провести информационную кампанию, организовать тренинги для учителей, учеников и родителей на общегосударственном и местном уровнях; наладить сотрудничество с институтами гражданского общества с целью использования их опыта в реформировании системы образования.

В России в 2001 году объединённая российско-британская исследовательская группа проанализировала актуальное на тот момент состояние системы руководства школой. Основное открытие заключалось в том, что, несмотря на президентский указ 1996 года о формировании попечительских советов, большинство школ не имело собственных руководящих структур. Единственным исключением оказались несколько школ города Красноярска, при которых были созданы попечительские советы, организованные и функционировавшие по модели британских школьных управляющих советов. Впоследствии, когда количество таких советов в России возросло, другая российско-британская команда провела новое исследование, посвящённое нуждам руководителей школ, и издала учебное пособие. Были даны рекомендации относительно формата и содержания тренингов. Ситуация в некоторых регионах была изучена особо, на основании чего в четырёх из них появились новые законодательные акты местного уровня. Для каждого из регионов исследователи подготовили рекомендации по функционированию управляющих советов.

Юлия Галямина проанализировала публикации в социальных сетях и онлайн-материалы информационно-рекламных кампаний в интернет-пространстве города Москвы. Ис-

⁵ См.: **Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ** от 29.12.2012, ст. 51.

⁶ См.: Nasibov M. Improving the quality of education through community-based school management: Any possibility without educational decentralization? // New Education Initiatives, presented at the Second Forum of American Azerbaijani Alumni, organized by AAA, Ministry of Education and Centre for Innovations in Education. 26 July 2013.

следование показало, что, хотя большинству московских школ было поручено создать управляющие советы, эти советы существуют только формально, не выполняя даже таких простейших функций, как информирование родителей и общественности о затрагивающих интересы детей решениях по слиянию школ.

Участие в международных исследованиях

Об участии в международных исследованиях по вопросам руководства школами заявили только Россия и Азербайджан. В Азербайджане некоторые проекты по сопоставительному изучению систем управления средним образованием в разных странах были реализованы независимыми аналитиками. В 2013 году Катрин С. Магно опубликовала работу под названием «Международное сравнительное исследование в области управления школами: Политика, подготовка, практика». Четвёртая глава книги посвящена проблемам лидерства в азербайджанской системе среднего образования, существующей в ситуации смешения культур. Автор рассматривает следующие аспекты:

- активность министерской поддержки, оказываемой школьным менеджерам как ключевым участникам процесса повышения качества школьного образования;
- проблемы политики лидерства в области образования при централизованном руководстве;
- влияние отсутствия «финансовой свободы» на степень подконтрольности школ обществу и прозрачность их функционирования.

Эта проблема косвенно затрагивается в «Сравнительном исследовании гражданского образования, изучения прав человека и образовательной политики в этой сфере в шести странах Восточного партнёрства»⁷.

Россия участвовала в двух международных проектах Организации экономического сотрудничества и развития: Международном исследовании в области преподавания и обучения в 2008 году и аналогичном исследовании в 2013 году. В отчёте о последнем имеется отдельная глава, посвящённая руководству школой. Авторы указывают на следующие сильные и слабые стороны российской системы управления средним образованием:

1. Школы испытывают недостаток административного персонала, численность которого продолжает сокращаться. В результате бремя бумажной работы несут директора и учителя: для первых это серьёзно осложняет осуществление собственно педагогического лидерства, а вторые с трудом успевают готовиться к урокам и общаться с учениками. Исследование показало, что директора российских школ более загружены административной работой, чем их коллеги в большинстве других стран. Она занимает 56 % их времени.
2. Директора российских школ, как правило, проходят специальную подготовку, но уже после назначения.

⁷ Magno C.S. Comparative Perspectives on International School Leadership: Policy, Preparation, and Practice. Routledge, 2013.

96 % директоров российских школ сообщили, что в их образовательной организации есть управляющая команда, 84 % подтвердили наличие школьного управляющего совета. При этом 46 % директоров, выбранных для прохождения анкетирования, согласились с утверждением: «Все важные решения я принимаю сам(а)». На вопрос о полномочиях, делегируемых группам менеджеров или управляющим советам, большинство директоров ответили, что самостоятельно принимают решения по вопросам распределения ресурсов, найма и увольнения персонала, определению размера надбавок к зарплатам и набора учеников. Делегироваться – причём скорее завучам, чем управляющим советам, – могут такие обязанности, как принятие дисциплинарных мер, составление учебных планов, разработка систем оценивания. Директора российских школ придерживаются более авторитарного стиля руководства, чем их коллеги из стран, занимающих первые строки в международных рейтингах. Однако следует отметить, что молодые директора (в возрасте от 30 до 40 лет) чаще делегируют полномочия своим подчинённым или членам советов.

Директора российских школ констатировали нехватку квалифицированных кадров, а также материальных ресурсов, хотя и менее острую, чем в 2008 году.

Изменения в системе руководства школой, произошедшие в трёх странах за последние 10 лет

Представители всех трёх рассматриваемых государств заявили о некоторых переменах, произведённых в последнее десятилетие. В Азербайджане вышли новые правила подготовки, назначения и смещения директоров школ. Это было сделано с целью централизации процедуры и предотвращения вмешательства местных властей, которое может быть сопряжено с nepотизмом и коррупцией. На основании поправки к Закону об образовании, школы приобрели статус юридических лиц. Право управлять своим бюджетом имеют только учебные заведения, находящиеся под прямым контролем Министерства образования. Директора других общеобразовательных организаций снабжены дебетовыми картами для расходов на каждодневные нужды школы.

В Баку повторно рассмотрена и апробирована идея привлечения родителей к школьному менеджменту в русле государственной образовательной стратегии, направленной на создание результативно ориентированных, прозрачных и эффективных механизмов управления учебными заведениями.

Принят и вступил в силу новый учительский кодекс для общеобразовательных учреждений, призванный формировать в средней школе профессиональную культуру, основанную на уважении к этическим ценностям и нормам.

В Кыргызстане начиная с 90-х годов в масштабе всей страны проводилась реформа, направленная на децентрализацию менеджмента и увеличение роли местного самоуправления (сельских и городских советов). Государственное финансирование школ осуществлялось через муниципальные власти, и они же были ответственны за функционирование системы образования на местах. Назначение директоров школ производилось

ими совместно с органами местного самоуправления. Но по данным на 2013 год, школы финансировались централизованно через региональные департаменты образования (исключение составлял Бишкек, где финансирование средних учебных заведений по-прежнему осуществлялось через мэрию). В настоящее время местные органы самоуправления оплачивают только коммунальные услуги и другие расходы по содержанию здания. Вследствие сужения сферы ответственности они стали менее активно участвовать в руководстве школой.

С 2010 по 2014 год все общеобразовательные учреждения Кыргызстана были поэтапно переведены на модель подушевого нормативного финансирования. Предполагалось, что это преобразование приведёт к увеличению автономии школ, активизации участия всех сторон, задействованных в образовательном процессе, к управлению бюджетом, а также к достижению большей прозрачности менеджмента. К сожалению, ни одна из намеченных целей не была достигнута: все решения, касающиеся школьного бюджета, до сих пор принимаются не в самих школах, но в местных административных органах.

Проекты, реализованные при спонсорской поддержке различных организаций (таких как Агентство США по международному развитию и Всемирный банк), способствовали изменению системы управления средним образованием путём разработки методов и инструментов менеджмента, к каковым относятся, в частности, следующие:

- стратегическое планирование;
- создание попечительских советов;
- система мотивации учителей и оценки их деятельности.

Эти инструменты были одобрены министерством, но не получили повсеместного распространения и используются лишь в отдельных прогрессивных учебных заведениях.

В России в 2010 году был утверждён Закон об автономных, бюджетных и казённых учреждениях. Этот документ ограничил самостоятельность бюджетных и казённых образовательных организаций, меж тем как для автономных школ самоуправление, напротив, стало обязательным. Закон об образовании редакции 2012 года снова провозгласил принцип общественно-государственного управления в образовательной сфере, но не дал чётких указаний относительно роли школьных управляющих советов. Тем не менее, поскольку подготовленная федеральным министерством стратегия развития образования подчёркивает важность школьного самоуправления, за последние пять лет число управляющих советов возросло в несколько раз.

Следствием ориентации на оптимизацию образовательных ресурсов явилось сокращение бюджетов и слияние школ. В Москве для объединения нескольких учебных заведений в одно требовалось разрешение управляющих советов, но в действительности они либо существовали только формально и не выполняли никаких функций, либо их мнение игнорировалось. Городской департамент ввёл правило, согласно которому сразу же по принятии решения о слиянии прежний совет утрачивал свои полномочия. Вместо него надлежало создать новый. Таким образом, даже если орган школьного самоуправления выступал против, его протест, в соответствии с московским законодательством, не имел никакой силы.

Как ни удивительно, в таких условиях некоторые управляющие советы всё же смогли отстоять свои права и воспрепятствовать запланированному объединению. Московская высшая школа социальных и экономических наук в настоящее время проводит исследование, цель которого – определить роль управляющих советов в процессе слияния школ.

Подобные реорганизационные преобразования проводятся и в других регионах России. В сельской местности, где управляющих советов не существует или они очень слабы, мнение родителей не учитывается.

Изменения в системе руководства	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Децентрализация	✗	✓ До 2010	✗
Централизация	✓	✓	✓
Расширение полномочий управляющих советов	✗	✗	✓
Законодательные изменения	✓	✗	✓
Подушевое финансирование школ	✗	✓	✓
Разработка образовательного кодекса	✓	✗	✗

Руководство на школьном уровне и качество образования

Эффективность существующих структур руководства на школьном уровне в отношении усовершенствования процессов преподавания и обучения

Во всех трёх странах за повышение эффективности преподавания и обучения отвечают в первую очередь директора школ. В Азербайджане основными инструментами, используемыми директором для повышения качества образования, являются поощрения и наказания. Решения принимаются на основании ежегодных докладов классных руководителей и отчетов завучей об академической успеваемости учеников. Директор, в свою очередь, подготавливает отчёт для вышестоящих инстанций. Перед началом и после окончания учебного года глава образовательного учреждения сдаёт стратегический план, разработанный при участии всего педагогического коллектива.

Киргизский закон об образовании предоставляет школам автономию в вопросах обеспечения качества преподавания и обучения. Однако в условиях дефицита ресурсов (человеческих, финансовых, методологических) и слабой поддержки со стороны министерства эта система не может функционировать эффективно, и значительного повышения качества не наблюдается. Мотивированность и навыки директора относятся к основным факторам успеха. Именно директор определяет, кто из представителей общест-венности мог бы помочь школе, и выбирает способы привлечения этих людей к участию в школьной жизни.

В России ответственность за качество образования в конкретном учебном заведении совместно несут директор и управляющий совет. Но в настоящее время большинство структур школьного самоуправления существует только на бумаге. Лидеров школ обязали организовать управляющие советы, и многие из них выполнили это требование только формально. Фактическое функционирование таких советов невыгодно директорам, поскольку ответственность за всё происходящее в образовательной организации по-прежнему несут они сами, но при этом их лишают права принятия некоторых решений. Как бы то ни было, в некоторых регионах: Красноярске, Карелии, Ханты-Мансийском автономном округе – члены советов прошли специальную подготовку, снабжены пособиями и проверочными листами. На данный момент не имеется строго документированных свидетельств эффективности этих инструментов, однако известно, что в указанных регионах чаще, чем в других областях, пересматривается состав школьных управляющих советов, а принятые ими решения в ряде случаев позволили лидерам образовательных организаций внести в учебный план изменения, которые иначе были бы невозможны (например, увеличить количество часов по иностранным языкам или ввести дополнительные занятия повышенного уровня сложности).

Состав управляющего совета

В первую очередь следует охарактеризовать ситуацию в России, поскольку только в этой стране школьные управляющие советы распространены повсеместно. Как отмечалось выше, структура этого органа определяется уставом образовательной организации. Однако законопроект об общественном руководстве школами, который был представлен в парламент в 2002 году, рекомендует следующее: число родителей должно превосходить число учителей, а учредитель должен быть представлен не более чем одним–двумя членами. Местное законодательство города Москвы предполагает, что родители, учителя, ученики и представители общественности получают равное количество мест. Уязвимые группы населения (семьи мигрантов, родители детей с особыми образовательными потребностями), как правило, не имеют обязательного представительства в советах.

В азербайджанских школах единственным органом, имеющим право оказывать директору содействие в принятии решений, является педагогический совет. Отбор осуществляется в порядке, предусмотренном уставами таких советов, которые в большинстве случаев не предполагают проведения выборов. Членство обязательно для людей, занимающих определённые должности: педколлектива, технического персонала, школьного врача, главы ассоциации родителей и учителей и др.

В Кыргызстане министерство провозгласило принцип открытости системы образования и её подконтрольности обществу, не дав, однако, никаких инструкций по реализации этого принципа и не выделив необходимых средств. Школы используют ресурсы местной общины, пытаясь привлечь уже имеющихся партнёров к участию в жизни школы. Достижению этой цели способствуют реализуемые в Кыргызстане спонсорские проекты: не только сугубо образовательные, но и направленные на поддержку молодёжи, развитие местных общественных структур и здравоохранения. В сельских районах школы являются единственными социально активными организациями и потому участвуют в большинстве общественно значимых программ.

Роль лидеров школ в повышении эффективности обучения

Даже в России, где школьные советы существуют, ответственность за успешное или неуспешное функционирование школы в конечном счёте несёт директор, следовательно, подготовка и поддержка специалистов, возглавляющих общеобразовательные организации, приобретает чрезвычайно большое значение. Эффективность работы учебного заведения оценивается на основании результатов обучения. С недавних пор в России составляются местные и общенациональные рейтинги школ. Система независимой оценки качества образования обеспечивает школьную администрацию необходимой информацией, выполняя функцию «обратного отклика», который может быть учтён при принятии решений. Повышение результативности обучения требует объединённых усилий и общности взглядов всех основных участников процесса, таких как директор, администраторы, учителя, родители, ученики.

Сегодня в большинстве регионов России при назначении директоров школ в первую очередь учитываются их качества как менеджеров, а не как преподавателей или наставников. Загруженность административными обязанностями не позволяет им активно участвовать в работе с детьми или проводить тренинги и консультации для учителей. По данным Международного исследования по вопросам преподавания и обучения, проведённого в 2013 году, в прошлом многие директора совмещали управленческую деятельность с педагогической, однако ситуация быстро меняется. Одна из основных проблем сегодняшнего дня – потребность школ в собственно педагогическом лидерстве, не вполне удовлетворяемая директорами, которые редко воспринимают профессиональное развитие преподавателей как свою первостепенную задачу и потому исполняют эту обязанность формально, отправляя учителей на курсы повышения квалификации (до недавних пор раз в пять лет) вне зависимости от их реальных потребностей. Такая практика, очевидно, не способствует улучшению работы школ.

В России и Кыргызстане директора общеобразовательных организаций набираются преимущественно из числа завучей. И в Москве, и в Бишкеке существует кадровый резерв, сформированный из желающих получить директорскую должность. В России, если директор назначается «со стороны», кандидат иногда утверждается управляющим советом, но в основном механизм назначения соответствует действующей системе руководства.

Интересная инновация введена в Азербайджане: в некоторых школах учителям предлагается принять участие в диагностической оценке деятельности директора и таким образом способствовать оптимизации управления учебным заведением.

Прозрачность управления школой и подотчётность школьных лидеров обществу

Согласно статье 29 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», каждая школа должна иметь свой сайт. Относительно того, какую информацию следует, а какой не следует на нём размещать, существуют строгие предписания Федеральной службы по надзору в сфере образования. Учебные планы публикуются в подробностях, результаты экзаменов и данные об эффективности работы учителей не публикуются во все. Выбирая школу для ребёнка, родители не могут сопоставить показатели качества образования в ближайших учебных заведениях, равно как и узнать об их финансовом положении. Однако директор ежегодно обязан отчитываться перед родителями и преподавательским коллективом, сообщая им об итогах работы школы. Кроме того, можно составить представление о качестве преподавания, отслеживая рейтинги, которые, однако, не всегда отражают истинное положение вещей. Школы, подготовившие много отличников или победителей предметных олимпиад, занимают верхние строчки, вне зависимости от числа учащихся, не сдавших экзамены или выбывших. Большие школы имеют преимущество перед маленькими, поскольку учитывается количество учеников, показавших высокие результаты, но не их процентная доля от общего числа обучающихся. Позиция в рейтинге влияет на финансирование школы: чем ниже место, тем меньшую поддержку получит образовательная организация от местных властей.

В Азербайджане председатель школьной ассоциации учителей и родителей входит в педагогический совет и обязан информировать команду обо всех решениях, связанных с эффективностью работы школы.

Чёткого механизма информирования не существует. Нет и инструкций относительно привлечения местной общественности к участию в менеджменте качества. По распоряжению бакинского городского департамента во всех школах установлена программа «Майкрософт Аутлук» для сетевой работы и обмена информацией, касающейся администрирования. По мнению директоров, это нововведение создало эффективную платформу для налаживания сотрудничества между образовательными учреждениями.

Киргизские школы отчитываются о своих результатах каждые полгода в порядке, предписанном местным департаментом образования. Как правило, с этой целью в сентябре и январе проводится школьная ассамблея.

Однако в последнее время распространилась новая форма: учебные заведения организуют слушания, на которых отчитываются об исполнении текущего бюджета и представляют проект нового. Это интересный способ обеспечения финансовой прозрачности деятельности школ и достижения согласия заинтересованных сторон в вопросах расходования средств.

Управление школами

Непрерывное профессиональное развитие директоров школ

Во всех трёх странах предусмотрено посещение директорами профессиональных курсов, проводимых местными или общенациональными институтами повышения квалификации. Стандартов для них не существует, однако в Азербайджане в 2014 году была разработана специальная краткосрочная учебная программа профессионального развития.

В России нет структурированной системы подготовки школьных директоров с особым уклоном в развитие лидерских навыков. Содержание большинства тренингов, курсов и мастер-классов имеет практическую направленность и затрагивает каждодневные проблемы планирования школьного бюджета, начисления зарплат, образовательного законодательства и т.д. Курсы обычно проводятся вузовскими преподавателями или сотрудниками институтов повышения квалификации, которые являются специалистами в определённых предметных областях, но подчас не имеют ни опыта работы в сфере школьного менеджмента, ни лидерских навыков. По окончании курсов директорам не оказывается кураторской помощи или иной поддержки. По данным Международного исследования по вопросам преподавания и обучения, только 6 % директоров российских школ прошли специальную профессиональную подготовку перед началом работы.

В Кыргызстане и Азербайджане министерство образования и университеты часто организуют семинары с участием приглашённых иностранных специалистов. Некоторые из этих семинаров проводятся в рамках международных проектов. Директора азербайджанских школ посещают летние курсы на базе институтов повышения квалификации учителей или других лицензированных институтов профессионального развития при поддержке министерства.

Непрерывное профессиональное развитие (НПР) директоров школ	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Наличие стандартов НПР	✗	✗	✗
Проведение анализа образовательных потребностей	✓	✓	✓
Наличие программ повышения квалификации директоров	✓	✓	✓
Наличие летних школ	✓	✗	✗
Обязательность участия директоров в программах НПР	✓	✓	✓
Наличие программ по развитию лидерских качеств	✓	✗	✓

Учителя-лидеры и программы распределенного лидерства

В Азербайджане и Кыргызстане идея учительского лидерства на данный момент не получила пока широкого распространения. Соответствующих курсов или учебных планов не существует. Развитие лидерских качеств у преподавателей школ практикуется преимущественно в рамках международных проектов.

В России функционируют три программы, способствующие внедрению концепции делегирования лидерских функций учителям: курсы менеджмента среднего образования, проводимые Российской академией народного хозяйства (в Московской высшей школе социальных и экономических наук), Высшей школой экономики и Московской международной высшей школой бизнеса.

Система поощрения директоров школ

В Азербайджане и Кыргызстане дополнительную поддержку может получить учебное заведение в целом, но не его директор. Так, в 2013 году в Азербайджане организационно-победителю конкурса «Лучшая общеобразовательная школа» была выплачена премия в размере 10 000 манатов на проведение школьных мероприятий. В Кыргызстане участники аналогичных конкурсов, объявляемых регулярно, оцениваются исходя из следующих критериев: динамика результатов академических тестирований, внедрение инноваций, количество реализованных проектов.

В России директор школы, занимающей высокое место в рейтинге общеобразовательных учреждений, может получить от местных властей или правительства страны профессиональную награду: медаль, почётное звание, иногда личную премию или грант. Ситуации в больших городах и в маленьких сёлах отдалённых регионов очень различны. В Москве, если школа показывает хорошие результаты, это может означать, что для директора повышаются шансы остаться в своей должности на следующие пять лет, то есть департамент образования продлит его трудовой договор, если таковой был заключён. Учебное заведение, вошедшее в число ста или двухсот лучших московских школ, в следующем году будет получать увеличенное финансирование, что может означать повышение зарплаты директора, однако это решается не в самой образовательной организации, а в департаменте.

Система поощрения директоров за эффективную работу школ	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Повышение зарплаты на определённый период	✗	✗	✓
Продвижение по службе	✗	✗	✓
Награды национального уровня	✓	✓	✓
Награды местного уровня	✗	✓	✓
Поощрительная выплата школе	✓	✗	✓
Повышение престижа школы на общенациональном уровне	✓	✓	✓

Методическая помощь педагогам в выполнении задач обучения

В России и Кыргызстане помощь учителям в составлении учебных планов и проведении уроков не входит в число требований, прямо предъявляемых директорам школ. В обеих странах глава общеобразовательного учреждения лично отвечает за организацию и результативность его работы, но если оно достаточно велико (500 учащихся и более), то процессами преподавания и обучения ведаёт заместитель директора. За последние годы в российском образовании произошла кардинальная перемена: директор перестал быть лидером в педагогической деятельности и превратился в эффективного менеджера. Новые квалификационные стандарты не требуют от него наличия диплома по педагогике или образовательной психологии. В Азербайджане, в соответствии с Примерным уставом школ, директора несут прямую ответственность за создание психологического климата и условий, благоприятствующих инициативной и творческой работе учителей, а также за внедрение педагогических инноваций.

Во всех трёх странах директора ответственны за повышение квалификации сотрудников, однако выполнение этой функции сводится к надзору за тем, чтобы учителя в предусмотренном порядке посещали курсы. В Азербайджане, однако, директор также обязан представлять педагогическому совету предложения по набору кадров, профессиональному развитию учителей и увольнению тех, кто не справляется с выполнением заявленных требований.

Во всех трёх рассматриваемых государствах главы образовательных учреждений должны предлагать меры финансового стимулирования/вознаграждения преподавателей, показывающих наилучшие результаты. Российские и киргизские директора, в отличие от азербайджанских, могут выплачивать учителям небольшие премии по собственной инициативе, не дожидаясь одобрения вышестоящих инстанций. Такая практика имеет не только преимущества, но и недостатки. Прежде всего школы должны установить критерии поощрения, и уже на этом этапе нередки разногласия, сам же процесс распределения наград и вовсе вызывает в коллективе многочисленные конфликты, что объяснимо: директора редко наблюдают за учителями в процессе работы и потому им трудно судить о её качестве.

В Кыргызстане вследствие противоречий на этой почве было принято решение временно приостановить процессы аттестации учителей и оценки их деятельности.

Методическая помощь учителям	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Обеспечение общности понимания задач учебного плана	✓	✓	✓
Руководство в принципиальных вопросах преподавания и обучения	✗	✗	✗
Руководство в принципиальных методических вопросах	✗	✗	✗
Обеспечение профессионального развития учителей	✓	✓	✓
Поощрение учителей, показывающих хорошие результаты	✓	✓	✓

Оценка эффективности работы учителя

В Росси и Азербайджане директор школы должен контролировать деятельность учителей. Российская «Программа совершенствования системы оплаты труда» вводит принцип трудовых отношений на основании «эффективного контракта»⁸. В трудовых договорах нового типа должны быть прописаны показатели и критерии оценки эффективности профессиональной деятельности работника. Эта оценка влияет на стимулирующие выплаты. Набор критериев может варьироваться от школы к школе. Он закрепляется локальными актами учебного заведения и используется как инструмент оценивания результатов преподавания и качества оказываемых ученикам образовательных услуг. Собственно мониторинг обыкновенно проводится заместителем директора, но отзывы детей и родителей, рекомендации предметного/методического объединения школы или школьного центра контроля эффективности преподавания и обучения могут приниматься во внимание.

Раз в пять лет каждый российский учитель в обязательном порядке сертифицируется школьной аттестационной комиссией. Процедура носит публичный характер, однако правила её проведения разрабатываются директором. В Кыргызстане введён мораторий на аттестацию учителей. Система оплаты их труда не учитывает квалификационных категорий. При таких условиях оценка эффективности работы школьных преподавателей невозможна. В настоящее время она не производится, однако её критерии были разработаны. Ныне не применяемая процедура включает следующие составляющие:

- 1) рассмотрение портфолио учителя;
- 2) открытый урок;
- 3) собеседование;
- 4) квалификационное тестирование.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 26 ноября 2012 г. № 2190-р.

Поддержка, оказываемая директорам школ в усовершенствовании деятельности образовательных учреждений

Нормы непрерывного профессионального развития директоров

Требования, предъявляемые тремя странами к профессиональному развитию глав общеобразовательных организаций, существенно различаются.

В российском законодательстве нормы НПР для директора школы особо не оговариваются. Ему предоставляется самостоятельно решать, будет ли он повышать свою квалификацию или же нет. По Закону об образовании каждый учитель и каждый директор имеет право раз в три года пройти курс профессиональной подготовки без отрыва от производства, однако для директора это не обязательно.

В Азербайджане НПР предусмотрено новой системой назначения, апробированной в 2014 году. Каждый кандидат на должность директора школы должен пройти трёхмесячную подготовку (в объёме 180 часов) сообразно с планом, разработанным Министерством образования. В программу входят следующие дисциплины:

- менеджмент качества в сфере образования;
- законодательство в сфере образования;
- ИКТ и технологии обучения;
- качественные и количественные методы оценивания;
- лидерство в сфере образования;
- педагогическая психология и развитие личности;
- составление учебных планов: теория и практика;
- финансы в образовании;
- школьное сообщество и поддержка взаимодействия между его членами.

В Кыргызстане ситуация схожа с той, которая до недавних пор существовала в России: как минимум раз в пять лет учителя и директора обязаны повышать свою квалификацию без отрыва от производства. Курсы, стандартная продолжительность которых – 72 часа, организуются национальными или региональными институтами образования (находящимися в Бишкеке, Оше и Караколе). Однако их посещают менее 50 % учителей и директоров – потому, вероятно, что местные департаменты проводят собственные курсы. Важную роль в профессиональном развитии директоров школ играют спонсорские программы, однако они не охватывают равномерно всей территории страны, а их содержание определяется специфическими целями и задачами конкретного проекта.

Порядок участия в НПР	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Участие в НПР добровольно	✓	✗	✓
Участие в НПР необходимо для получения должности	✓	✗	✗
Обязательно регулярное участие в НПР	✗	✓	✗

Кто оплачивает профессиональное развитие директоров школ?

Во всех трёх странах директора школ получают образовательные услуги бесплатно, если посещение курсов требуется или рекомендуется общегосударственными или региональными министерствами. В России, в наиболее состоятельных её регионах, местные департаменты образования иногда направляют директоров, выигравших грант, на стажировку или курсы профессионального развития в другие города, оплачивая все расходы на обучение, транспорт и проживание. В Азербайджане кандидаты, прошедшие конкурсный министерский отбор, также получают образовательные услуги бесплатно. При этом в России и Азербайджане директора могут проходить курсы профессионального развития и на платной основе, в Киргизии же они почти никогда не платят за НПР из собственного кармана. Исключение составляют лишь программы, организуемые в частных школах, но эта практика не получила широкого распространения.

Источники финансирования НПР	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Собственные средства директоров	✓	✗	✓
Бюджет школы	✗	✗	✓
Государственный/местный бюджет	✓	✓	✓
Спонсоры/организаторы	✓	✓	✗

Влияние оценки работы директора на перспективы НПР

Ни в одной из трёх стран не существует формальной процедуры мониторинга директоров школ, следовательно, нет и прямой связи между оценкой их деятельности и НПР. В России общеобразовательным организациям и их главам предоставляется возможность выбрать любой курс, который им интересен. В 2014 году в бюджете российских школ профессиональное развитие было выделено в отдельную статью (деньги поступают из регионального бюджета). Иногда, если директор продемонстрировал недостаточную сформированность каких-то определённых компетенций, сертификационная (аттестационная) комиссия может в приказном порядке направить его/её на соответствующие курсы, однако такие случаи немногочисленны. Азербайджанским и киргизским директорам кураторская поддержка недоступна. В Кыргызстане их деятельность

не оценивается. Прежде материалы для профессиональной подготовки глав средних учебных заведений подготавливались национальным институтом образования, однако в настоящее время стратегия и программы пересматриваются при поддержке Азиатского банка развития и Колумбийского университета.

Что необходимо для того, чтобы сохранить должность директора?

Ни в одной из трёх стран НПР не влияет на трудоустройство. В России все решения по продлению трудовых договоров с главами общеобразовательных учреждений принимает сертификационная комиссия при местном департаменте образования. С директором проводится собеседование, в ходе которого он должен доказать своё соответствие существующим профессиональным требованиям и стандартам, а также может продемонстрировать лидерские способности. Учитывается место, занимаемое школой в рейтинге, и успешность её развития по сравнению с другими школами региона. Комиссия может рекомендовать директору курсы повышения квалификации, но их прохождение, как правило, не влияет на решение.

В Азербайджане и Кыргызстане не существует формализованной процедуры продления договора с директором. Учитываются неофициальные показатели успешности его работы: наличие учеников, занявших призовые места на олимпиадах регионального и национального уровней, число выпускников, поступивших в вузы, число сотрудников, получивших государственные награды (например, звание «Лучший учитель года»). В Кыргызстане в рамках проекта Азиатского банка развития разрабатывается новая методология оценки деятельности преподавателей и директоров школ. В 2016 году началось её апробирование в 30 инновационных школах, но в настоящее время процесс заморожен по причине введения трёхлетнего моратория на аттестацию.

Может ли директор школы быть уволен за невыполнение своих обязанностей?

Во всех трёх странах директор, не справляющийся со своими функциями, может лишиться должности, но процедуры увольнения различны. Раньше, по Трудовому кодексу Российской Федерации⁹, директор мог быть уволен за серьёзные нарушения, сопряжённые с причинением вреда чьему-либо здоровью или порчей имущества. Однако в новом федеральном законе прописано ещё 14 причин увольнения директоров «по инициативе работодателя» (т.е. местного департамента образования). Процедура включает в себя рассмотрение обстоятельств дела соответствующими отделами департамента и подписание приказа о расторжении трудового договора с директором.

⁹ См: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В Азербайджане решение принимается по результатам аудита школы, который может быть проведён чиновниками образовательной сферы в ответ на жалобу учителей или родителей.

В Кыргызстане директора общеобразовательной организации может уволить коллегия при местном департаменте образования на основании результатов инспекции, по причине конфликтов внутри школы или возбуждения уголовного дела (в случае злоупотребления должностным положением).

Влияние результатов проверки эффективности работы на зарплату и премиальные выплаты

Результаты проверки эффективности работы сами по себе не влияют на заработную плату. В Кыргызстане, как мы знаем, аттестация не проводится вовсе и существующая зарплатная система не предполагает варьирования в зависимости от результативности деятельности директора школы. В России зарплата главы общеобразовательного учреждения зависит от места этого учреждения в общенациональных и региональных школьных рейтингах, а также от его бюджета, который, в свою очередь, зависит от количества обучающихся: чем больше учеников, тем больше бюджет и тем выше заработная плата директора. В некоторых случаях местный департамент образования может поощрять лучших директоров ежемесячными надбавками к окладу. Размер директорской зарплаты в разных регионах России значительно варьируется.

В Азербайджане прибавку могут получить директора и заместители директоров тех школ, которые согласились пройти диагностический мониторинг.

Основные сферы ответственности школьных лидеров Обеспечение, оценка и повышение качества работы учителей

В России и Азербайджане оценивание качества работы и профессиональная поддержка школьного преподавателя являются функцией предметных методических объединений и педагогических советов. Иными словами, учителей поддерживают профессиональные сообщества. В их обязанности входит проведение независимого тестирования учащихся, мониторинг качества преподавания, принятие решений относительно разработки учебных планов, выбора программ, учебников и т.д. При необходимости предметное объединение может поддержать молодого специалиста, предоставив ему куратора для помощи в решении текущих проблем.

Во всех трёх странах заместитель директора по учебной части контролирует процесс преподавания и оказывает учителям постоянную поддержку.

Управляющие советы российских школ обыкновенно не вмешиваются в вопросы качества преподавания, однако законодательных актов, которые запрещали бы им это делать, не существует.

В Азербайджане педагогический совет имеет право составлять расписание в соответствии с местными условиями и награждать членов педколлектива за успешную деятельность, а также учеников за отличные успехи в учёбе.

В Кыргызстане система руководства школой существенным образом не менялась на протяжении последних двадцати лет и не способствует улучшению качества работы учителей.

Субъект, ответственный за обеспечение, оценку и повышение качества преподавания	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Директор школы	✗	✗	✗
Школьный (управляющий) совет	✗	✗	✓
Заместитель директора школы	✓	✓	✓
Школьные предметные методические объединения	✓	✗	✓
Педагогический совет	✓	✓	✓

Участие школьных органов самоуправления в целеполагании, оценке качества и обеспечении прозрачности работы школ

Во всех трёх странах ответственность за целеполагание, оценку качества и обеспечение прозрачности несут директора общеобразовательных учреждений и их заместители. Везде, где существуют школьные управляющие советы, постановка целей формально является их прямой обязанностью, но фактически даже в России оценка и анализ информации, полученной от вышестоящих инстанций, осуществляются директором и его заместителями. Раз в год глава учебного заведения должен отчитываться перед управляющим советом по трём вышеназванным вопросам. Члены этого органа самоуправления не имеют большого опыта в формировании курса развития образовательных организаций и потому вынуждены доверять директору как более компетентному лицу.

В Азербайджане члены педагогических советов обсуждают текущие вопросы, ежегодные доклады директора, отчёты учителей и старших преподавателей по достижениям учащихся, результаты мониторингов. Однако, как отмечено в анализе опыта проекта Центра международного образования, авторитарность школьной культуры по-прежнему является причиной серьёзных проблем: «Советы муниципальных школ зависимы в своих действиях от мнения директора школы, чья точка зрения часто доминирует». Эта ситуация отражает иерархию, существующую в государственной системе образования.

В Кыргызстане в 2008 году в рамках проекта Всемирного банка был разработан комплекс рекомендаций «Как разработать школьный план улучшения обучения и воспитания», одобренный Министерством образования в качестве инструмента планирования и оценивания работы школ с привлечением родителей и местной общественности. К сожалению, в настоящее время немногие школы следуют этим рекомендациям.

Участие школьных органов самоуправления в стратегическом финансовом и кадровом менеджменте

Менеджмент ресурсов в трёх рассматриваемых странах осуществляется либо школьной управляющей командой, либо даже местными органами образования, что означает отсутствие автономии школы. Имеющиеся управляющие советы формально уполномочены осуществлять прямой мониторинг/контроль расходования бюджета и участвовать в разработке финансовой стратегии, однако фактически все стратегические решения в области финансов и кадрового менеджмента обыкновенно принимаются директором и главным бухгалтером или финансовым директором. Вопросы управления персоналом должны согласовываться с учительскими профсоюзами. Однако, по данным Международного исследования по вопросам преподавания и обучения, все решения относительно распределения школьных ресурсов, как денежных, так и человеческих, принимаются директорами образовательных организаций единолично.

В Азербайджане, даже если школа оказывает платные услуги или выиграла грант, все деньги поступают на банковский счёт окружного департамента. Директор учебного заведения составляет план расходования заработанных средств и подаёт его в органы образования на утверждение¹⁰.

В Кыргызстане менеджмент финансовых и человеческих ресурсов осуществляется централизованно. Средствами из государственного бюджета управляют муниципальные департаменты образования. Попечительские советы и общественные фонды, созданные при школах, распоряжаются дополнительно мобилизованными финансами совместно с директором, в то время как все кадровые решения он принимает единолично.

Сотрудничество между образовательными организациями

Это один из вопросов, в отношении которых были выявлены существенные различия между рассматриваемыми странами. Если в России сотрудничество между школами развито слабо из-за напряжённости, создаваемой многочисленными соревнованиями и рейтингами, то у азербайджанских и в ещё большей степени у киргизских школ мотивация к взаимодействию очень сильна. После того как в 2009 году в Азербайджане был внедрён новый учебный план, на базе лучших школ стали функционировать центры пе-

¹⁰ Из интервью директора одной из бакинских школ.

редового опыта (по разным предметам), созданные для того, чтобы сильнейшие учителя делились своими наработками с коллегами. В Кыргызстане местные департаменты образования помогают школам налаживать связь друг с другом для проведения методологических семинаров и обмена опытом. Структура менеджмента благоприятствует сотрудничеству между директорами, учителями и учениками, а также совместному использованию ресурсов. Примечательно, что относительно хорошие финансовые условия зачастую отрицательно сказываются на взаимодействии между образовательными организациями, меж тем как недостаточность средств ему способствует.

Школьные советы

Наименования органов школьного самоуправления

Наименования органов школьного самоуправления, употребляемые в трёх странах, представлены в нижеприведённой таблице. Очевидно, что каждое из этих названий подчёркивает определённую функцию, о чём пойдёт речь в следующих разделах нашего исследования.

Страна	Наименование	Характеристики
Азербайджан	Педагогический совет (Pedaqoji Şura)	Неизбираемый орган, состоящий преимущественно из сотрудников школы.
Кыргызстан	Попечительский совет	Избираемый орган, состоящий из родителей, сотрудников школы и спонсоров; основная функция – сбор средств.
Россия	Управляющий совет	Теоретически наделён полномочиями определять политику школы, формулировать цели и управлять ресурсами.
	Совет школы	Не имеет функции управления ресурсами.

Состав органа руководства школой

В России в состав школьного управляющего совета входят следующие группы лиц:

- представители родителей/опекунов обучающихся, сотрудников образовательной организации, учащихся старших классов (если выбраны);
- представители местного сообщества (приглашаются советом из числа выпускников образовательной организации); представители работодателей, прямо или косвенно участвующих в работе школы и развитии района, в котором она расположена; граждане, пользующиеся известностью благодаря культурной, научной или общественной деятельности (в т.ч. благотворительности); члены других организаций, включённые путём кооптации;
- директор школы, представитель учредителя, представитель профсоюза (в соответствии с занимаемой должностью).

Число членов совета может варьироваться от 9 до 30 (в зависимости от численности учащихся школы). Родители обыкновенно имеют небольшое численное превосходство над учителями, но в ряде случаев местное законодательство (например, московское) предписывает равное представительство этих групп.

КТО ПРАВИТ ШКОЛОЙ:

Педагогический совет азербайджанской школы, как правило, включает в себя директора, преподавателей, школьного врача, представителей технического персонала, библиотекаря, председателя учительско-родительской ассоциации. Учителя, доктор и председатель родительского комитета входят в совет на основании статьи 2 Устава. Главой совета назначается директор образовательной организации. Секретарь избирается из числа членов совета на один год. Все решения принимаются на основании большинства голосов.

Министерство образования Кыргызстана рекомендовало школам примерный устав попечительского совета как основу для разработки ими собственных уставов. Однако состав этого органа самоуправления до сих пор чётко не определён. Как показывают результаты исследования, идея создания попечительских советов ещё не получила практического воплощения. По этой причине в нижеследующей таблице представлены только Азербайджан и Россия.

Лица и организации, представленные в совете	Азербайджан	Россия
Учителя	✓	✓
Родители	✓ (1)	✓ (5-11)
Учащиеся	✗	✓ В ряде случаев
Местная общественность	✗	✓ В ряде случаев
Местное правительство	✗	✓ В ряде случаев
Местные органы образования	✗	✓
Непедагогический персонал школы	✓	✗
Учредитель школы	✗	✓
Министерство образования	✗	✗
Деловое сообщество	✗	✓
Директор школы	✓	✓
Заместитель директора школы	✓	✓
Другие организации	✓	✓
Социальные партнёры	✗	✓
Профсоюзы	✗	✓ В ряде случаев

Срок избрания членов совета

Как правило, в России члены школьных управляющих советов избираются на 2–3 года.

Допускается переизбрание членов. Исключения составляют те случаи, когда кандидат перестал удовлетворять требованиям по причине совершения правонарушения, пренебрежения обязанностями или смены должности. Все возможные основания для отказа в переизбрании прописаны в региональных законах.

Азербайджанское законодательство не определяет ни срока службы членов педсовета, ни условий переизбрания.

В Кыргызстане членов попечительских советов избирают на три года.

Обязанности школьных советов

В России управляющий совет школы несёт перед школьным сообществом социальную, партнёрскую и гражданскую ответственность за свою деятельность. Он принимает имеющие обязательную силу решения по стратегически важным вопросам жизни образовательной организации. Права, обязанности и степень ответственности члена совета оговариваются в уставе школы.

Согласно статье 3 Устава педагогического совета, данный орган самоуправления, действующий в азербайджанских учебных заведениях, на основании дискуссии принимает решение по таким пунктам повестки, как утверждение перспективного (стратегического) плана деятельности школы на следующий год, слушание школьных годовых и полугодовых отчётов, анализ результатов мониторинга процесса преподавания по всем предметам, а также педагогические инновации, внедрение передового опыта, улучшение качества образования, оптимизация менеджмента.

Попечительский совет киргизской школы обязан поддерживать образовательное учреждение, выполняя стратегическую задачу, сформулированную в уставе. Эта поддержка предполагает «объединение усилий организаций и отдельных граждан, направленных на улучшение материально-технической и учебной базы... а также обеспечение прозрачности использования общеобразовательными организациями бюджетных и внебюджетных средств» .

Роль школьных советов в назначении директора школы

Понятие школьного управляющего совета предполагает его влияние на процессы назначения и увольнения директоров. В некоторых регионах и городах России (например, в Москве) управляющий совет уполномочен выбирать главу образовательного учреждения из трёх кандидатов, предложенных департаментом образования. Однако в большинстве областей директора назначаются без согласования с органами школьного самоуправления.

В Азербайджане педагогические советы не влияют на процесс назначения директоров. В Кыргызстане попечительские советы не имеют права участвовать в назначении глав общеобразовательных организаций, но, по уставу, могут обращаться в местную администрацию с просьбой об увольнении директора, если он не выполняет своих обязанностей.

Предварительная подготовка членов школьного органа самоуправления

Из трёх стран на данный момент только в России организуются вводные тренинги для членов школьных управляющих советов. Для этой цели разработан учебный план, который может быть реализован в рамках очного курса продолжительностью 4–16 часов или в формате онлайн-обучения. Освещаются следующие темы:

РАЗДЕЛ 1. Менеджмент в сфере государственно-общественного образования. Понятие общественного руководства.

РАЗДЕЛ 2. Роль управляющего совета в стратегическом управлении современной школой.

РАЗДЕЛ 3. Прозрачность образования.

РАЗДЕЛ 4. Оценка и общественный контроль качества образования.

На этих занятиях членам совета могут быть выданы контрольные листы, которые послужат им опорой для мониторинга качества образования в школе.

Руководства для членов школьных советов

В Азербайджане основным документом, который может быть использован членами педагогического совета в качестве руководства, является его устав. В Кыргызстане на данный момент не существует инструкций для членов попечительских советов.

Российский Центр школьного управления опубликовал несколько руководств, работая над которыми авторы уделяли особое внимание языку: избегали сложной профессиональной терминологии, чтобы текст был понятен каждому родителю. Кроме того, члены управляющих советов могут воспользоваться следующими брошюрами из серии «Библиотека школьного управляющего», изданными тем же Центром:

- 1) «Добро пожаловать в управляющий совет!»;
- 2) «Комиссии и комитеты управляющего совета образовательной организации»;
- 3) «Директор и управляющий совет: работаем вместе»;
- 4) «Школьники в управляющем совете»;
- 5) «Председатель управляющего совета образовательной организации»;
- 6) «Секретарь управляющего совета образовательной организации»;

- 7) «Сборник нормативно-правового обеспечения деятельности органов государственно-общественного управления образованием»;
- 8) «Школьная экономика для школьных управляющих»;
- 9) «Управляющий совет и стратегия: сделаем школу лучше»;
- 10) «Проектирование программы развития школы. Руководство для членов управляющих советов»;
- 11) «Управляющий совет школы: грани открытости»;
- 12) «Управление здоровьем школьников».

Юридическая ответственность членов школьного совета

Если директор школы делегирует управляющему совету право принятия стратегически важных решений, то, как следствие, он делегирует ему и определённую долю ответственности. По этой причине в Великобритании школьные советы имеют статус юридически подотчётных лиц. Однако во всех трёх странах бывшего Советского Союза сложилась иная ситуация.

В Кыргызстане Типовое положение «О попечительских советах» никак не определяет меры ответственности членов этих органов самоуправления школ. В Азербайджане педагогические советы юридически ответственны за решения, касающиеся исключительных случаев кадрового менеджмента. Подписанный протокол совета может служить доказательством таких его действий, как увольнение сотрудника общеобразовательной организации.

В России управляющие советы не несут юридической ответственности за свою деятельность. Их ответственность социальная и гражданская: они ответственны перед обществом за образование и социализацию детей. Но если управляющий совет примет решение, противоречащее законам Российской Федерации, представитель учредителя вправе это решение отменить.

Законодательство некоторых регионов предусматривает личную ответственность членов школьных органов самоуправления за бесхозяйственное использование финансов.

Участие членов школьных советов в найме учителей

Управление кадрами – важная функция систем общественного руководства учреждениями. Ни одно решение в отношении его политики не может быть реализовано при отсутствии ресурсов, в том числе человеческих.

Тем не менее ни одна из трёх стран в своём законодательстве однозначно не закрепила передачу школьным советам ответственности за приём и увольнение учителей. В Азербайджане, однако, хотя найм преподавателей централизованно осуществляется мест-

ными или даже государственными властями, для увольнения за невыполнение обязанностей требуется решение педагогического совета.

В России школьные управляющие советы могут назначать учителей на вакантные места, но это не входит в перечень их прямых обязанностей. В 100 % школ, выбранных для участия в Международном исследовании по вопросам преподавания и обучения, директора ответили, что наём и увольнение персонала является их исключительным полномочием.

Участие школьных советов в управлении финансовыми ресурсами

Участие школьных советов в менеджменте финансовых ресурсов во всех трёх странах ограничивается утверждением общего бюджета, управлением внебюджетными средствами и сбором денег. Так, в России члены школьных управляющих советов изучают бюджетную смету и одобряют предложения по расходованию внебюджетных средств общеобразовательной организации. Они могут участвовать в сборе денег путём привлечения дополнительных финансовых ресурсов (благотворительных пожертвований, грантов) для обеспечения нужд школы. С недавних пор управляющие советы также принимают участие в разработке критериев назначения стимулирующих выплат (бонусов) сотрудникам учебного заведения. Важность этой функции заключается в том, что благодаря ей система поощрения учителей за эффективную работу становится более прозрачной.

Азербайджанские педагогические советы занимаются сбором средств. Директор одной из школ сообщил следующее: «Вскоре после назначения мне стало очевидно, что наши ученики не участвуют в международных олимпиадах из-за нехватки финансирования. Мы обсудили это на заседании педагогического совета, и коллеги меня поддержали. Мы организовали комитет из родителей и учителей, которые разработали и осуществили хороший план по сбору денег. В этом году группа наших учеников ездила в Румынию на международные соревнования по ИКТ» .

В Кыргызстане попечительские советы по уставу призваны наблюдать за использованием финансовых ресурсов и способствовать привлечению дополнительных средств.

Роль школьного совета в управлении финансовыми ресурсами	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Утверждение проекта школьного бюджета	✗	✓	✓
Предоставление и рассмотрение годового финансового отчёта	✗	✓	✓
Участие в сборе средств	✓	✓	✓
Управление внебюджетными ресурсами	✓	✓	✓
Разработка проекта финансового плана	✓	✗	✗
Разработка критериев денежного стимулирования учителей	✗	✗	✓

Роль школьных советов в менеджменте текущих расходов

В Азербайджане педагогический совет не уполномочен управлять текущими расходами, в то время как в Кыргызстане попечительский совет контролирует их. Российские управляющие советы привлекаются к участию в этом процессе эпизодически (например, при выборе нового оборудования для столовой или при покупке компьютеров).

Пределы полномочий школьных советов

Пределы полномочий органов школьного самоуправления существенно варьируются в зависимости от статуса (см. таблицу, приведённую ниже).

Обязанности школьных советов	Азербайджан	Кыргызстан	Россия
Установление правил школы	✓	✗	✓
Разработка плана развития школы	✓	✓	✓
Утверждение программы и целей обучения	✓	✗	✓
Контроль расходов	✗	✓	✓
Распределение бюджетных средств	✗	✓	✓
Проведение внешкольных мероприятий	✓	✗	✗

Автономность школы в вопросах приобретения товаров и услуг

В России степень самостоятельности зависит от типа школы: частные и автономные образовательные организации пользуются большей свободой в приобретении товаров и услуг. Бюджетные и государственные учреждения контролируют свой бюджет лишь в очень ограниченной мере.

В Азербайджане, согласно статье 1 Примерного устава школ, общеобразовательные организации имеют право управлять финансами в рамках существующего законодательства. Директор отвечает за закупку оборудования и прочего имущества для школы, а также за организацию предоставления ей различных услуг. Именно он подписывает от лица образовательной организации все договоры с поставщиками. Любые мероприятия/операции осуществляются школой на основании его приказов.

Киргизские школы самостоятельно управляют только внебюджетными средствами (пожертвованиями, грантами, спонсорскими взносами).

Другие органы школьного самоуправления

В России школьные управляющие советы являются главными субъектами государственно-общественного руководства общеобразовательными организациями. Но, поскольку данный вопрос имеет сложную историю, существует немало других органов, способных участвовать в управлении учебными заведениями.

Попечительский совет – орган общественного участия в менеджменте школы, функция которого заключается в привлечении взносов и пожертвований от организаций и частных лиц, а также в наблюдении за расходованием этих средств. Правовая основа деятельности попечительских советов обеспечена указом Президента РФ и постановлением Правительства РФ, опубликованными в 1999 году.

Состав: представители местной общественности, выпускники данного учебного заведения, предприниматели, работники социальной сферы. Члены совета, как правило, приглашаются директором.

Основная функция – сбор средств. Влияние на процесс руководства школой осуществляется при посредстве членов, входящих также в состав управляющего совета.

Наблюдательный совет – орган, непосредственно осуществляющий управление автономной организацией при содействии представителей учредителя, а также представителей федерального или местного правительства и общественности. Возможно привлечение сотрудников самой организации. Правовая основа – Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях». Члены совета, как правило, входят в его состав по приглашению директора. Основная функция – контроль расходов.

В **родительский комитет** входят родители учеников. Состав обыкновенно определяется выборным путём или путём делегирования классами/параллелями своих представителей. Правовая основа – устав школы. Основная функция – участие в организации внеурочных мероприятий, обеспечение связи между родителями и администрацией. Влияние на процесс руководства школой осуществляется при посредстве членов, входящих также в состав управляющего совета.

В **совет обучающихся** входят ученики школы. Его членами, как правило, становятся избранные делегаты от старших классов или параллелей. Правовая основа – локальные акты школ. Основная функция – участие в организации внеурочных мероприятий (например, соревнований). Влияние на процесс руководства школой осуществляется при посредстве членов, входящих также в состав управляющего совета.

В **учительский совет** входят преподаватели школы. Основная функция – решение образовательных проблем, возникающих в процессе преподавания и обучения. Правовая основа – устав общеобразовательной организации.

В Азербайджане, по статье 30 Закона об образовании, возможно создание других органов управления и самоуправления на школьном уровне, таких как общее собрание, научные, научно-методические, школьные, родительские советы, советы обучающихся, опекунов и т.д.

Реализовано несколько экспериментальных проектов, посвящённых участию учеников и родителей в руководстве школой. Инициаторами выступали ЮНИСЕФ (под эгидой Детского фонда ООН создавались ассоциации родителей и учителей), фонд «Евразия», компания «Бута», Институт «Открытое общество», Центр международного образования. Членский состав и структура советов определялись руководителями проектов.

Анализ результатов эксперимента, проведённого Центром международного образования на средства Института «Открытое общество», был опубликован в виде отдельной статьи. Для ознакомления с отчётами о других проектах можно обратиться в спонсировавшие их организации.

Министерством Образования недавно создано социальное предприятие Ассоциация родителей. В настоящее время Департамент образования города Баку совместно с данной ассоциацией реализует экспериментальный проект, посвящённый родительскому участию в школьном менеджменте/руководстве (информация получена от сотрудника департамента). Правовая основа: по статье 30 Закона об образовании, правила учреждения и полномочия таких объединений определяются уставом школы.

В отчёте по Кыргызстану не содержалось сведений о каких-либо органах, кроме попечительских советов. Однако можно предположить, что педагогические советы, родительские комитеты и ученические организации самоуправления существуют и в этой стране как наследие советских времён, которое сохраняется почти во всех постсоветских государствах.

Заключение

За последние двадцать лет все три рассматриваемых государства достигли значительных успехов в обеспечении подотчётности школы обществу. Однако общая картина системы руководства средним образованием в каждой из этих стран довольно противоречива.

Кыргызстан добился, пожалуй, наиболее существенных результатов в децентрализации менеджмента, однако киргизская система управления существует преимущественно на бумаге. Отчасти это объясняется тяжёлым экономическим положением и недостаточным финансовым обеспечением: бюджеты школ, вверенные попечительским советам, едва покрывают расходы на самые насущные потребности, не оставляя руководителям выбора. Другая причина – большое количество международных спонсорских проектов, инициаторы которых порой не координируют своих усилий, в результате чего школы зачастую не знают, какие элементы структуры наиболее полезны для них, и расходуют много времени на принятие решений. Как бы то ни было, можно утверждать, что общеобразовательные организации Кыргызстана пользуются большей автономией, чем азербайджанские и российские учебные заведения, в вопросах менеджмента ресурсов и профессиональной подготовки сотрудников. Вероятно, это объясняется положительным влиянием спонсорских проектов.

Как Россия, так и Азербайджан в 90-е годы активно двигались в сторону децентрализации, но впоследствии изменили направление развития на противоположное. Однако необходимо отметить, что структуры общественного руководства школой создают своеобразный противовес этой тенденции. Закон по-прежнему не даёт им всех необходимых прав, общественность слабо осведомлена об их потенциальной значимости, и всё же в России они, определённо, начинают участвовать в формировании политики общеобразовательных организаций.

Нельзя не сожалеть о том, что Грузия, ещё одна наследница советской системы, не участвовала в настоящем исследовании. Трудная история управляющих советов в этой стране заслуживает большого внимания.

Отвечая на вопрос, вынесенный в заглавие нашей работы, можно сказать, что во всех трёх государствах школой по-прежнему правит директор. Именно он контролирует человеческие и финансовые ресурсы, а также устанавливает цели развития общеобразовательной организации. В России и Азербайджане, где власти государственного и регионального уровней стремятся усилить надзор за деятельностью директора школы и полностью подчинить его своей воле, он может обрести в лице школьных советов главного помощника и защитника в борьбе с административным произволом.

В ходе исследования было сделано интересное наблюдение относительно различных организаций, прямо или косвенно участвующих в руководстве всей системой образования. Их количество превзошло наши ожидания, и многие из них способны оказывать очень значительное влияние на принятие политически важных решений, однако это влияние не было подробно изучено. Цель настоящего доклада заключалась в том, чтобы проанализировать систему руководства средним образованием на школьном уровне. Её анализ на уровне всей страны станет, вероятно, естественным продолжением данного исследования.