

Школьные управляющие советы. Международный опыт

Представленный сравнительный обзор деятельности Школьных советов в зарубежных странах является попыткой создать представление о возможной модели общественного участия в управлении школьным образованием. Представленная информация может быть использована для принятия управленческих решений руководителями органов федеральной исполнительной власти, а также для просвещения тех представителей профессионального педагогического сообщества и общественности, которые убеждены в необходимости развивать общественные институты в образовании, но еще не составили себе четких, оформленных представлений о целях и способах их создания.

Обзор положения дел со школьными советами в международной образовательной практике.

Описываемая волна реформирования системы школьного образования в США, Великобритании и других странах началась в начале 80-х годов, что совпадает по времени с острым кризисом конкурентоспособности национальных компаний.

В США в начале 80-х годов XX века столкнулись с острой проблемой потери национальной конкурентоспособности. Важнейшим элементом, который определяет национальную конкурентоспособность, была признана система национального образования. Акцент делался на самой громоздкой ее части – государственном общедоступном школьном образовании. Качество работы и соответствие современным требованиям системы школьного образования в значительной степени определяло (и по сей день определяет) конечный результат – получение квалифицированных, гибких и конкурентоспособных кадров для национальной экономики.

В то же время, система школьного образования – самая крупная национальная организация, максимально использующая стандартизацию процессов обучения и управления. Поэтому система школьного образования консервативна и негибка по своей природе. Кроме того, опыт реформирования образования в США и Европе показал, что система школьного образования является одной из самых резистентных (сопротивляющихся изменениям) систем. Попытки осуществления реформ изнутри системы образования «сверху – вниз» не дали результатов. Инновационная активность непосредственно на уровне школ была явно недостаточна для того, чтобы надеяться на изменение системы образования «снизу». Это означало, что полагаться на внутренние организационные источники реформаторского давления невозможно.

В таких ситуациях ищут или создают источники давления вне организации. В США был использован опыт децентрализации крупных корпораций и модель «стейкхолдеров», описанная в теории управления. С помощью модели «стейкхолдеров» можно выделить внешние по отношению к организации источники давления, которые и будут продвигать необходимые изменения. Модель подразумевает, что в успешной деятельности организации заинтересованы не только непосредственные владельцы или учредители, но и потребители, поставщики и все стороны, вовлеченные в сферу деятельности

организации. Следовательно, если построить какой-то механизм, позволяющий внешним «стейкхолдерам» оказывать влияние на управление организацией, то они будут стимулировать организацию адаптироваться в соответствии с их интересами.

На практике такой механизм может быть реализован через корпоративное управление (Corporate Governance). Чтобы отличать корпоративное управление от менеджмента (Corporate Management) иногда используют более точный русский аналог термина Governance – Правление.

В крупных организациях децентрализация управления сопровождается расширением системы корпоративного правления. При этом отдельным частям организации предоставляется определенная свобода действий, руководитель децентрализованной части наделяется полномочиями, необходимыми для самостоятельной работы организации. За действиями и развитием организации в интересах «стейкхолдеров» следит Совет директоров (Board of Directors). Совет может быть наделен полномочиями, касающимися найма и увольнения руководителя организации, его оплаты, принятия стратегических решений, проверки результатов деятельности организации и т.п. Лучшие Советы директоров выполняют также функцию консультирования руководителя организации.

В рамках описываемого подхода развитие организации осуществляет руководитель децентрализованной бизнес-единицы при содействии, под наблюдением или давлением Советов директоров.

Необходимыми условиями для эффективной реализации этого подхода являются:

- предоставление децентрализованным организациям достаточной финансовой и операционной самостоятельности;
- наделение Советов директоров реальными полномочиями оказывать воздействие на руководителя и работу организации;
- формирование компетентных, независимых в своем мнении и заинтересованных Советов директоров.

В национальных образовательных системах подобные органы внешнего давления или общественного управления школой представлены очень разнообразно: «советами», «комитетами», «комиссиями», «управляющими», «попечительскими», «доверительными», «содействующими», «согласительными», которые можно объединить под общим названием «Школьные советы». При всем разнообразии форм, все они обладают двумя признаками. Во-первых, в их состав входят представители общественности (родители учеников, сотрудники школы, представители местных сообществ). Во-вторых, Школьные советы могут принимать решения, касающиеся деятельности школы, то есть имеют управленческие полномочия.

Такие школьные советы представляют собой институт общественного участия в управлении школой. Они являются общественной составляющей управления в административно-государственной управленческой модели или, применяя терминологию российского законодательства, обеспечивают реализацию нормы о демократическом, государственно-общественном характере управления образованием.

Институт Школьных советов в различных странах с середины 90-х годов XX в. находится в состоянии динамичного развития. На совещании министров образования стран Совета Европы, 23 октября 1994 г. в Люксембурге в центре обсуждения стоял вопрос об участии общественности в управлении образованием как факторе роста качества школьного образования. Разумеется, что в каждой из стран модели Школьных советов строятся с учетом культурной и национальной специфики, однако общую тенденцию их развития можно усмотреть во все большем сдвиге «от консультирования и содействия – к принятию решений» (Советы и другие формы участия общественности в системах образования стран Европейского Союза. – Комиссия ЕС, «Эвридика», 1996 (использовался перевод с немецкоязычного издания.).

Это означает, что кардинальные изменения претерпевает сам институт школы. Тотально государственническая и административная модель школы в современном мире постепенно трансформируется в школу гражданского общества или, как заключает Франц-Рюдигер ЯХ, мы оказываемся свидетелями и участниками становления нового социально-образовательного феномена - «гражданской школы». По сути, речь идет о перераспределении власти в школьной автократической системе и о превращении самой школы из привычной патерналистской и авторитарной в модель, включающую схемы и механизмы гражданского общества.

Рассмотрим положение со Школьными советами в странах Европейского Сообщества. В подавляющем большинстве стран ЕС (Изложено по кн.: Советы и другие формы участия в образовательных системах Европейского Сообщества (*Beiräte und andere Formen der Mitwirkung in der Bildungssystemen der Europäischen Union*). - Издатель: ЭВРИДИКА. Информационная сеть образовательных систем Европы (*EURYDIKE: Das Informationsnetz zum Bildungswesen in Europa*) / Под эгидой Европейской комиссии. – 1996 (пер. с нем. В.Загвоздкина).) в школах созданы различные органы (Советы, Комитеты, Форумы, Комиссии – объединим их как Советы), с помощью которых учителя, родители, ученики и местные органы управления образованием могут принимать участие в управлении школой. Задачи и полномочия Советов существенно различаются. Однако их можно разделить на 3 категории:

1) Органы с совещательной функцией (помогающие директору школы)

Направления деятельности органов этой категории в разных странах существенно варьируют. В одних случаях у таких Советов есть полномочия только вносить предложения или высказывать мнение (например, в государственных школах фламандской общины в Бельгии, а также в Голландии и Норвегии).

В других странах Советы помимо этого имеют возможность принимать участие во внепрограммной активности (внешкольных мероприятиях), они способствуют педагогическим инициативам и образовательным мероприятиям (Образовательные советы в Люксембурге).

В Германии, например, Школьная конференция занимается различными аспектами школьной жизни и преподавания (программами, распределением помещений, школьными мероприятиями, мерами предосторожности); кроме этого она занимается такими общими вопросами, как домашние задания или проведение школьных экспериментов.

В Австрии Школьный форум (младшая школа) и Комиссия школьного сообщества (средняя школа) в рамках общей тенденции усиления школьной автономии имеют право голоса в принятии решений по вопросам, которые относятся к образовательной программе школы, численности классов и расходованию финансовых средств.

В Шотландии Советы по школьному управлению (*School Boards*) с 1988 года все в большей степени участвуют в решении административных задач в региональных органах управления образованием.

2) Органы с определенными полномочиями в принятии решений, которые вместе с руководителем школы отвечают за текущую работу школы

Эти органы в разных странах-членах ЕС также имеют весьма различные функции.

В Греции Конференция учителей отвечает за организацию (порядок) работы школы и за обеспечение регулярных контактов между учителями и родителями.

Во Франции Управляющий совет организует работу школы на средней и старшей ступенях, принимает программу школы.

В Италии Советы по младшей школе и Советы по средней и старшей школе решают финансовые вопросы, вопросы организации и планирования школьной жизни.

В Дании Школьная конференция отвечает за порядок работы школы. Кроме этого задача Школьной конференции – разработка программы школы и ее представление на утверждение муниципальному совету.

В Испании *Consejo escolar del centro* инспектирует и управляет школьной жизнью. Он обеспечивает активное участие всей школьной общины и выбирает руководителя школы.

В Португалии *Concelho de Escola* выбирает и назначает руководителя школы, инспектирует работу школы и утверждает многочисленные документы, подготавливаемые педагогической конференцией (педагогическим советом) школы.

3) Общественные органы с полномочиями школьного управления

В Ирландии Школьные управляющие советы (*Boards of management*) действуют в качестве органа-посредника между школой и министерством. Они отвечают за управление школой и, в особенности, за прием на работу учителей и иных сотрудников.

В задачи *Governing bodies* (Англия, Уэльс) и *Boards of governors* (Северная Ирландия) входят определение направления и задач школы, а также управление ресурсами и кадрами (в том числе и приемом на работу). В этих случаях можно говорить о подлинных органах самоуправления.

В Швеции многие муниципальные органы управления учредили или предложили учредить некий род Советов, с помощью которых должно быть обеспечено участие родителей в управлении. Задачи учрежденных Советов варьируют в разных коммунах. Самая частая форма участия родителей - Родительский совет.

В Финляндии учреждены Управляющие советы, которые главным образом заботятся о поддержании связей сотрудничества между родительским домом и школой.

Представленные здесь органы отличаются друг от друга, в том числе и в плане своего состава. Родители, как правило, представлены во всех органах, однако представители местных органов управления образованием приглашаются не всегда. В Греции, Испании, Франции и Португалии, т.е. в странах с централистским характером школьного управления, а также в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии в Советах представлены как родители, так и работники управления.

Количественное соотношение учителей и родителей (или родителей и учеников) также значительно варьируется. В некоторых государствах учителя в большинстве (Италия и Португалия); но в основном преобладает паритетность (Германия, Испания, Франция, Люксембург, Нидерланды и Австрия). В отдельных странах больше родителей, чем учителей (Дания, Ирландия в младшей школе и Шотландия в самоуправляемых школах (*Selfgoverning Schools*)). В Швеции состав различается в зависимости от коммуны (муниципалитета).

В период, когда в нашей стране активно обсуждается вопрос создания Управляющих школьных советов (Законопроект №399898-3 «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «Об образовании» (в части управления общеобразовательными учреждениями)), его структуры и распределение полномочий в принятии решений между различными уровнями и органами управления в образовании, следует заметить, что органы школьного самоуправления - как по составу, так и по функциям – устроены очень различно. Широта полномочий и значение этих органов от страны к стране сильно варьируют.

Ниже в табличной форме представлены сводные данные по отдельным странам.

ДАНИЯ

Орган	SKOLEBESTYRELSE (Школьная конференция)		
	В народной школе		
Председательство	Председатель является выборным членом Школьной конференции		
Состав	Представители следующих партнеров в области образования:		
	Персонал (2)	Родители (от 5 до 7)	Учащиеся (для школ минимум с пятью уровнями обучения) (2)
Функции /полномочия	Школьная конференция выполняет функции соответственно основным задачам, поставленным перед ней Советом		

	<p>общины. Она определяет основные условия различных аспектов деятельности школы, среди которых: организация учебного процесса, количество учебных часов, выбор предметов по выбору, организация учебного процесса в отдельных классах, распределение обязанностей среди учителей и совместная работа школы и семьи. Она вырабатывает предложения по учебным планам и представляет их в Совет общины. Кроме того, она принимает школьный бюджет и утверждает использование различных учебных средств.</p>			
Орган	<p>SKOLEBESTYRELSE (Школьная конференция)</p> <p>В полных общеобразовательных средних школах</p>			
Председательство	<p>Председатель избирается из членов конференции.</p>			
Состав	<p>Представители следующих партнеров в области образования:</p>			
	Преподавательский состав	Окружной совет	Общинный совет	Родители и ученики
Функции /полномочия	<p>Школьная конференция определяет, основываясь на предложениях школьного руководства, количество принимаемых в школу учащихся, перечень изучаемых предметов, сроки каникул и бюджет школы.</p>			

ГЕРМАНИЯ

В школах начальной ступени (не во всех федеральных землях) и средней ступени организуются коллективные органы, принимающие на себя, как правило, консультативную функцию.

Орган	<p>SCHULKONFERENZ, SCHULGEMEINDE, SCHULFORUM, SCHULAUSSHUSS</p> <p>(Школьная конференция, школьное сообщество, школьный форум, школьная комиссия)</p>		
Председательство	<p>Директор школы.</p>		
Состав	<p>Паритетный состав: или 1/3, 1/3, 1/3 или 1/2, 1/4, 1/4</p> <p>Члены представляют следующие группы:</p>		
	Учителя	Родители	Ученики
Функции /полномочия	<p>Такие школьные сотрудничающие органы занимаются различными аспектами школьной жизни и процесса обучения (школьный и хозяйственный распорядок, организация уроков и перемен, распределение помещений, меры охраны школьников, а также проведение школьных мероприятий) и обсуждают общие вопросы педагогики и организации обучения (пригодность школьных учебников, обоснование классной и домашней работы, критерии оценок). Частично возможно участие их в принятии взаимосвязанных с этими сферами деятельности решений, среди которых проведение школьных экспериментов. В отдельных федеральных землях эти</p>		

	органы разрабатывают, одобряют или отклоняют состав и деление школы, перевод школы в другое место или слияние с другой школой, а также проведение строительных работ, обеспечение оборудованием и снабжение школы. В некоторых землях этим органам придана также функция назначения руководителя школы.
--	---

ФРАНЦИЯ

Орган	<p>CONSEIL D'ECOLE</p> <p>(Школьная конференция)</p> <p>для элементарной и начальной ступени</p>		
Председательство	Директор школы.		
Состав	К членам Школьной конференции относятся:		
	Бургомистр или заместитель	Все его учителя школы	Представители родителей (1 представитель от класса)
Функции /полномочия	Школьная конференция определяет школьный устав, деление школьной недели; высказывает свое мнение по всем вопросам, важным для школы, и утверждает школьную программу.		
Орган	<p>CONSEIL D'ADMINISTRATION</p> <p>(Управляющий совет)</p> <p>в коллежах и лицеях</p>		
Председательство	Директор школы (principal в коллеже, proviseur в лицее).		
Состав	Управляющий совет формируется из членов следующих групп:		
	Местные власти администрации школы (1/3)	Школьный персонал (1/3)	Родители и ученики (1/3)
Функции /полномочия	Этот орган обладает достаточной компетенцией в области организации школьного образования и работы школы. Он утверждает школьный план, в котором определяется, как национальные цели образования и учебные планы должны претворяться в конкретном учебном заведении.		

НИДЕРЛАНДЫ

Орган	<p>MEDEZEGGENSCHAPSRAAD</p> <p>(Согласительный совет)</p>
-------	---

Председательство	Член Совета	
Состав	Количество членов зависит от величины школы. (Более 250 учеников: макс. 6; 250-750 учеников: макс. 10; 750-1250 учеников: макс. 14; более 1250 учеников: макс. 18)	
	Учредители (bevoegd gezag) не представлены	
	Учительский персонал составляет половину членов Совета	Другая половина состоит из представителей родителей (не в средних профессиональных школах и высших школах) и/или учащихся (старше 13 лет)
Функции /полномочия	Согласительный совет обладает совершенно определенными общими полномочиями, а также консультативным правом, правом участия в совместных решениях, правом выносить предложения перед учредителем школы. Минимум дважды в году учредитель должен предоставлять возможность Согласительному совету, обсудить с ней общие школьные вопросы.	

ФИНЛЯНДИЯ

Орган	JOHTOKUNTA (факультативный) (Кооперативный орган в обязательных школах и в общеобразовательных средних школах)			
Состав	Представлены:			
	Преподавательский и педагогический персонал	Родители	Учащиеся (в старших классах обязательной школы и старших классах общеобразовательной средней школы)	
Функции /полномочия	К задачам этого органа относятся содействие школьной работе по воспитанию и обучению, формирование свободных кооперационных образований внутри школьного сообщества, поддержание гармонической и конструктивной атмосферы в совместной работе школы, общины и семьи.			
Орган	NEUVOTTELUKUNTA (факультативный; для школ, ведущих профессиональное образование) (Консультативная комиссия по организации профессионального образования)			
Состав	Максимум 10 членов (со сроком полномочий 4 года), представляющих следующих партнеров в сфере образования:			
	Школа	Учителя	Ученики	Социальные партнеры, лучше всего представляющие уровни образования в школе
				Другие эксперты по развитию общего и профессионального образования
Функции	Задача этой комиссии состоит в том, чтобы содействовать			

/полномочия	деятельности школы, а также улучшению обмена и сотрудничества между миром труда и социальным окружением. Они занимаются темами, относящимися к программам обучения и внутреннему и педагогическому развитию школы. Также как и местные представители промышленности и мира труда она может вырабатывать собственное мнение по образовательным предложениям школы.
-------------	---

ШВЕЦИЯ

Орган	Объединения родителей (часто организуемые над Hem och Skola)		
Председательство	Избранный член соответственного объединения		
Состав	Представители родителей		
	- в школе: 1 или 2 представителя родителей от класса; - на уровне общины: минимум один представитель родителей от школы.		
Функции /полномочия	Консультативный орган для местных органов, принимающих решения.		
Орган	Советы в школах и общинах		
Председательство	Как правило, директор школы		
Состав	Представлены:		
	Родители	Учителя	Учащиеся
Функции /полномочия	Задачи варьируются в зависимости от общины. Некоторые советы имеют право участвовать в принятии решений. Часто эти советы занимаются вопросами, касающимися школьного окружения, бюджета, приобретений и отдельных мероприятий. Они, как правило, не привлекаются к решению педагогических вопросов (например, постановке целей обучения и планированию школьной работы).		

ОБЪЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО – АНГИЯ, УЭЛЬС, СЕВЕРНАЯ ИРЛАНДИЯ

Орган	GOVERNING BODY (Совет по управлению школой) (<u>продолжающиеся школы</u> в Англии и Уэльсе) BOARD OF GOVERNORS (Совет по управлению школой в Северной Ирландии)		
Состав	Административные органы составляют:		
	Избранные представители родителей	Преподавательский и преподавательский персонал	LEA или другие представители администрации (в зависимости от типа школы), местное сообщество, представители промышленности и другие

		лица
Функции /полномочия	Этот орган разрабатывает в рамках согласований школьных прав основные общие цели образования и воспитания и несет ответственность за управлением персоналом и другими ресурсами школы.	

НОРВЕГИЯ

Орган	SAMARBEIDSUTVALG – Координационная комиссия (уровень обязательной школы)			
Председательство	Председатель назначается членами комиссии.			
Состав	В каждом учебном году созывается новая комиссия, которая состоит из:			
	Представители персонала (2 учителя и 1 представитель <u>неучительского</u> персонала) (3)	Представители рабочей комиссии родительского совета (2)	Представители Совета учащихся (2)	Представители Коммунальных органов управления и школьного руководства (2)
Функции /полномочия	Кооперационная комиссия консультирует директора школы по всем вопросам, касающимся управления школой и относящиеся к сфере образовательной и воспитательной работы. Представители учащихся не имеют права голоса.			
Орган	SKOLEUTVALG – Школьная комиссия (в полных средних школах)			
Председательство	Председатель избирается членами комиссии.			
Состав	Комиссия заново формируется каждый учебный год. В ней представлены:			
	Учителя	Совет родителей (2)	Представители учащихся (2)	Непреподавательский персонал
Функции /полномочия	Комиссия консультирует директора школы по всем вопросам, касающимся управлением школой и относящимся к сфере образовательной и воспитательной работы			

Особенности европейского опыта участия общества в управлении школой.

Перед проводимой в России реформой образования стоит задача решить основную проблему – качественное обновление образования. Как показывает мировой опыт, решение такой проблемы возможно, если реформа образования идет одновременно в трех направлениях: содержание образования, система управления и переподготовка кадров. Развитие общественной составляющей в управлении закладывает основу для качественных изменений в системе управления. Уже сейчас очевидно, что ни новые стандарты содержания образования сами по себе, ни новая система оценки качества (ЕГЭ), ни даже новые схемы бюджетного финансирования школы (Здесь следует отметить принятие важного закона (от 07.07.2003, N 123-ФЗ) "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений", согласно которому вводится прямая субвенция из регионального бюджета на финансирование зарплаты работников и текущих расходов школ, причем рассчитываемая на основе нормативного принципа) не могут изменить господствующий тип школы, ее устройство в целом и ее уклад; это определяется именно способом управления. В контексте поставленной задачи правительства на продолжение децентрализации системы образования принципиальное значение приобретает связь идеи роста общественной составляющей в управлении с ростом автономии школы. Снижение административного присутствия и контроля в школе со стороны чиновников оправдано и эффективно только при условии нарастания «встречного» движения, не менее весомого, хотя и иного по своей природе, общественного присутствия и контроля. В этой связи, создание школьных советов – это вопрос о соотношении ответственности исполнительной власти и самой школы за результаты образования и удовлетворение образовательных потребностей сообщества. Зарубежный опыт, особенно опыт Англии, показал системный эффект Управляющих советов для качества школьного образования. Как следствие преобразования в структуре управления меняется экономическое положение школы, ее структура, содержание образования, результативность работы школы и, что очень важно для гражданского общества, идеология воспитательных аспектов школьного образования. Любой рост начал самоуправления школой ведет к снижению уровня отчуждения образования от общества, что является благом само по себе. Но принципиально важным является то, что развитие общественного участия есть механизм и средство повышения эффективности школьного образования.

Для Англии предпосылками для возникновения Управляющих советов были жесткие ограничения в финансировании школьного образования и необходимость в устранении социалистических последствий правления «левых» политиков. Обратную ситуацию мы наблюдаем в Англии. Как известно, на протяжении нескольких десятилетий в Англии, Новой Зеландии и Австралии централизованный характер образовательной реформы сопровождался возрастающим ограничением бюджета, жесткими мерами против публичного характера образования и сопротивлением введению системы неограниченного родительского выбора, при котором «выживание» или «гибель» школы зависели от её способности привлечь «клиентов». Дума, многое из перечисленного переключается с российской действительностью в системе образования.

Таким образом, в разных странах мира приходят к пониманию необходимости значительного расширения общественного (в первую очередь родительского) участия в управлении школами вовсе не от хорошей жизни, а от растущего понимания неэффективности той школьной системы, которая построена на безраздельной монополии государства. Как всегда в монопольном бизнесе, государственные школы неэффективны и не особенно интересуются пожеланиями или состоянием потребителей, хотя, как мы знаем, и дороги в масштабе российского государственного бюджета. Говоря о гражданской школе, своеобразным является тот факт, что во многих западноевропейских странах конституционной демократии всеобъемлющая монополия на господство государства установилась именно в школьной системе. Последние 100 лет централизованная и децентрализованная формы управления в школьной системе периодически меняли друг друга. В настоящее время, когда крах государственно-управляемой централистской образовательной политики почти очевиден, вопрос управления школой отдельными общественными группами, которые хотят внести определенную культурно-социальную идентичность в содержание и организацию школьного образования, актуален, как никогда. Принимая во внимание эту актуальность, вызывает удивление, что, например, в ФРГ отчетливо прослеживается тенденция исключить сферу образования и образовательной политики из дискуссии о гражданском обществе. При этом приводятся различного рода аргументы в пользу эффективности государственной школы, предоставлена большая свобода действий. Активная готовность граждан принять ответственность на себя в форме самоорганизующихся педагогических ассоциаций, остается по большей части без внимания. Впрочем, данная аргументация получила сокрушительный удар после анализа результатов исследования ПИЗА, в котором Германия оказалась ниже общего среднего уровня развитых европейских стран.

«В США образовательная система была перестроена следующим образом: руководители школ получили широкие полномочия, позволяющие им определять практически все аспекты деятельности возглавляемых учреждений. Контроль над руководителями и влияние на политику школ заинтересованные стороны должны были осуществлять через институт Правления школами (School Governance). Для этого была разработана и принята соответствующая законодательная база, и в школах были образованы Советы школ. Аналогичная идея была реализована в Англии, но с существенным отличием – здесь государство, стимулируя создание Управляющих школьных советов, в значительно меньшей мере устранилось из системы школьного образования, оставив за собой функцию контроля и фасилитации изменений». (Cooper, Bruce S. LOCAL SCHOOL REFORM IN GREAT BRITAIN AND THE UNITED STATES: POINTS OF COMPARISON – POINTS OF DEPARTURE. – Educational Review, 1990, Vol. 42 Issue 2)

Несмотря на разные мотивы, намеченные цели реформирования практически совпадали: переориентация системы школьного образования с государства, как монопольного заказчика образовательных услуг, на реальных потребителей; создание конкуренции среди поставщиков услуг образования и возможности свободного выбора поставщика потребителями.

Преыдушие попытки проведения инновационных изменений с помощью самой системы государственного образования (изменялась система денежного вознаграждения преподавателей, проводились программы массовой переподготовки преподавателей, использовались др. подходы) не дали положительных результатов. Поэтому, первый шаг, который был предпринят в США – это децентрализация управления школами, входившими в государственную систему школьного образования.

Из представленных примеров видно, что для стран европейского сообщества характерны как общие культурно-политические основания, так и сильная дифференциация, коренящаяся в истории той или иной страны. Последнее обстоятельство во многом определяет вектор образовательной политики и лежит в основе различия национальных образовательных систем. Так для Германии и Франции характерна этатистская (государственно-централизованная) модель школьного образования с жесткой регламентацией, которая имеет своими корнями этатизм, утвердивший еще в 19 веке идею опеки государством общественных институтов. Здесь демократия характеризуется высокой степенью правового регулирования. Противоположностью этой модели является англосаксонская концепция государственного благосостояния. Она определяется идеей творческого удовлетворения в процессе обучения, не имеющей специально юридического основания. Эта традиция развивается, наряду с Великобританией, также в Ирландии, Дании и Нидерландах. Примечательно, что такие страны отличаются либеральной, или гражданской системой школьного образования. Сказанное является явным подтверждением того, что социально-политические взгляды на систему воспитания и образования, формируются под влиянием представлений о сущности правового государства. Представляется, что для российской образовательной ситуации именно «английский» путь – довольно активного присутствия государства в качестве фасилитирующего субъекта – наиболее приемлем.

В Англии реформа управления образованием началась в 1986 году, когда было принято законодательное решение о создании в каждой школе для руководства ее деятельностью **Совета общественного управления**. Весь процесс перемен в Англии занял примерно 15 лет, иногда он носил весьма противоречивый характер. В настоящее время Советы общественного управления являются реальной силой, обеспеченной финансами и властными полномочиями. При этом они подотчетны общественности, что ставит их в более ответственную позицию.

Поскольку Англия входит в число стран с наиболее развитой и наиболее откорректированной системой общественного управления в школе, представляется полезным изложить ее опыт более подробно. (В основу изложения положено выступление Майкла Барбера, - одного из «отцов» нынешней английской образовательной реформы, ныне старшего советника премьер-министра Великобритании, - на семинаре ГУ-ВШЭ по общественному управлению в образовании. - Подмосковье, 19 мая 2002г.)

Управляющие советы в школах Англии за последние 20 лет

Цели реформы системы образования в Великобритании были теми же, что и в США. В качестве основной стратегии была также выбрана стратегия децентрализации управления школьным образованием с включением «стейкхолдеров» в управление через Управляющие советы.

Однако в Великобритании государство не устранилось из управления школами при децентрализации. По описанным ранее политическим мотивам, государство взяло на себя ответственность за финансирование, политику и основы программ обучения почти в 28 000 английских школ. Кроме того, государство занялось активным вытеснением представителей «левых» политических сил из государственного аппарата. Приход новых политических сил не мог в конечном итоге не повлиять на составы формировавшихся Управляющих советов школ.

Идеологическая роль государства в реформе образования не вызвала «цементирования» и централизации системы образования, поскольку основная установка состояла в максимальном приближении к рыночному регулированию развития образования и участию общества (покупателей) в управлении образованием. В попытках создания рыночной среды для образовательных учреждений, находящихся в перманентном застое, в Великобритании предпринимались очень интересные и небезуспешные эксперименты. Один из них состоит в образовании локального конкурента (колледжа или школы), изначально настроенного на инновационный стиль работы и задающего «планку» качества услуг.

Не делая никаких выводов об удачности реформирования образования в Великобритании по сравнению с США, необходимо отметить один важный факт – в Великобритании государство взяло на себя роль проводника идей изменений и инноваций в области образования. Это в конечном итоге позволило с большим успехом использовать Управляющие советы школ, как механизм участия общества в управлении образованием. В одной из научных публикаций отмечается, что в США не удалось установить консенсус на национальном уровне относительно целей и средств реформы образования, что затруднило установление консенсуса на уровне штатов и советов школ.

Органы общественного управления школой были созданы законом Великобритании в 1986 г. Тогда полномочия органов управления ограничивались назначением директора и совещательными функциями в отношении содержания образования.

В 1988 г. было принято решение о делегировании полномочий непосредственно школе по распоряжению бюджетом, и был введен принцип подушевого финансирования. Эти изменения заняли 4 года. В 1993 г. органам общественного управления было делегировано еще одно полномочие, которое было затем у них, однако, изъято. У них появилось право полностью исключить посредников в лице местных органов управления образованием и получать финансирование напрямую от государства. Если они хотели принять решение о переходе на прямое финансирование, они обязаны были организовать родительский референдум, который должен был поддержать или отвергнуть принятое решение.

В последующие 4 года примерно тысяча школ из 25.000 решили принять такую форму правления. У школьных директоров появилась дополнительная степень свободы.

Недостатками этой схемы стали конфликты, возникающие между местными органами управления образованием и школами. И в 1998 г. был принят новый законодательный акт, запрещающий школам уходить из под контроля местных органов управления образованием. Тем не менее, последний акт сохранил преимущества прежнего подхода, закрепив их, делегируя еще большее количество полномочий, теперь уже всем школам, а не только тем, которые финансировались напрямую государством. Кроме того, были законодательно закреплён максимальный процент бюджета, который местные органы управления образованием могли расходовать на собственные нужды. Все остальные деньги непосредственно пересылались в школы,

В 2002 году в парламент принимает законопроект, соответственно которому органы управления школы получают дополнительные полномочия. Теперь успешный орган управления школой может брать ответственность за деятельность не одной школы, а нескольких. Если рядом с успешной школой находится слабая, то полномочия управления этой слабой школой могут быть переданы органу управления сильной соседки.

Действующая модель

Практически в каждой английской школе есть общественный Управляющий совет (раньше он назывался «Управляющий орган»). Этот Совет, по закону, обязан руководить деятельностью школы. В состав этого органа входят следующие представители:

- *родители*, избранные другими родителями;
- *учителя*, которых избирают сотрудники школы,
- *директор*,
- *представители* местных органов управления.

Эта группа привлекает других членов Совета: *представителей от деловых кругов и от иных значимых структур местного сообщества.*

Если деятельность школы поддерживает благотворительный фонд, они управляют и работой этого фонда. Состав Совета от 15 до 20 человек, в зависимости от размера учебного заведения. Совет выбирает председателя, который не может быть ни директором, ни одним из учителей.

Совет утверждает в должности всех учителей, хотя непосредственно подбирает в педагогический состав учителей обычно директор. Фактически Совет выступает в роли работодателя для педагогического состава школы.

Управляющий Совет школы отвечает за распределение школьного бюджета. (В основу изложения положено выступление Майкла Барбера, - одного из «отцов» нынешней английской образовательной реформы, ныне старшего советника премьер-министра Великобритании, - на семинаре ГУ-ВШЭ по общественному управлению в образовании. - Подмоскowie, 19 мая 2002г.)

Совет отвечает за расстановку приоритетов при расходовании средств, он решает, сколько учителей назначить, сколько набрать других сотрудников, какую

технику купить, сколько книг приобрести, какие средства выделить на ремонт и поддержание школьного здания в нормальном состоянии.

Он отвечает за учебную программу школы (за пределами времени, отводимого на исполнение обязательного национального учебного плана, может распоряжаться оставшимися часами) и устанавливает правила школьной жизни (правила поведения учащихся, введение или отмену школьной формы).

Он может фактически являться владельцем школьного здания, отвечает за привлечение большей части капитальных инвестиций.

Работу Совета контролирует общественность. Раз в год члены Совета обязаны публиковать годовой отчет деятельности школы, куда включаются, в том числе, и результаты образовательного тестирования, показанные школой. Вслед за этим организуется общешкольное собрание, на котором родители учеников могут задавать вопросы по существу подготовленного доклада. Основываясь на имеющихся данных, Совет задает количественные показатели будущего состояния обучения детей и состояния школы, ищет пути совершенствования этих показателей. Планируемые показатели (цели) также публикуются.

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

Местные власти непосредственно не управляют жизнью школы. Но они проводят мониторинг успеваемости учреждения и контролируют со своей стороны расход финансов.

Делегирование полномочий школам – фактически, перевод их на самоуправление, в автономный и самостоятельный режим, - происходит лишь при выполнении ими некоторых условий. Если управление школой неэффективно, если имеются случаи коррупции или академические показатели школы неадекватны и вызывают жалобы родителей, то местные власти имеют право и должны вмешаться. Эти властные полномочия оформлены законом.

Самая мягкая форма вмешательства - это письменное предупреждение, которое посылается директору школы и органу школьного управления (совету). В нем сообщается, какие действия школа должна предпринять по коррекции сложившейся ситуации. В крайнем случае, власти могут даже отобрать у школы бюджет или поменять органы управления. Но всякий раз, когда они решают вмешаться в деятельность школы, они должны доказательно обосновать свое вмешательство.

Достижения и проблемы английской реформы

Первое достижение: ответственность за реформирование образования лежит непосредственно на школах. Для этого школы достаточно обеспечены финансами и властными полномочиями. При этом они должны быть подотчетны общественности, что ставит их в более ответственную позицию.

Второе: у хороших директоров и учителей возникло чувство освобождения от многих формальных зависимостей. Теперь не нужно просить разрешения у местных органов управления образованием сделать ремонт каждый раз, если он

срочно требуется. Согласовывать это ни с кем уже не нужно, а нужно просто брать и делать его.

Третье: появилась возможность разнообразить школы, потому что каждая школа теперь несет на себе ответственность за свою судьбу.

Четвертое: демократизация жизни школ. Сейчас гораздо больше родителей вовлечено непосредственно в управление школой, чем когда-либо раньше.

Пятое: данные, касающиеся выполнения школой своих основных задач, широко публикуются. Такова британская версия гласности образования. Поэтому никакие проблемы сегодня от внимания общественности не ускользают.

Но есть вопросы, на которые до сих пор не найдены подходящие решения.

Первая проблема: граждане, входящие в состав школьного Управляющего совета, работают фактически волонтерами, им ничего за такую работу не платят, но ответственности у членов Совета от этого меньше не становится.

Вторая проблема: по-прежнему очень многое зависит от директора, его личностных качеств и профессиональных навыков. Сейчас делаются большие вложения в подготовку руководителей школ. Этот процесс начался с середины 90-х, а надо было бы начать по крайней мере в 80-х.

Несмотря на то, что процесс перемен порой приобретал весьма проблемный и острый характер, сейчас можно быть уверенным, что большинство английских работников школы (и родителей) не захотят «перевести стрелки назад» и вернуться к прежней ситуации.

Правила формирования и работы Управляющих советов (УС) были пересмотрены совсем недавно, в марте 2003 года, и нижеследующие новые правила должны быть введены в действие во всех школах в сроки с 1 сентября 2003 г. до 31 августа 2006 г. Дадим их краткое изложение.

Состав Управляющего совета

Каждая школа должна определить число членов своего управляющего совета (от 9 до 20). При подсчете не учитываются спонсоры или дополнительные члены советов профессиональных школ (как правило, назначаемые церковью).

Обычные общеобразовательные государственные школы, детские сады и школы для детей со специальными потребностями (далее – школы) должны иметь следующий состав Совета:

- 1) одна треть или более – родители;
- 2) по крайней мере два члена, но не более одной трети состава, должны быть из числа штата школы;
- 3) одна пятая часть - представители местных органов управления образованием;
- 4) не менее одной пятой - представители местного сообщества.

Дополнительно к этому количеству школа может включить в состав Совета двух спонсоров.

Представители родителей выбираются общешкольным родительским собранием и не переизбираются в течение срока действия решения собрания (напр., 3 года), - даже если их дети закончат школу или уйдут из нее, - пока сами того не пожелают. Переизбранными они могут стать, однако, только при наличии детей в школе. Если кандидатов и желающих мало, Совет сам назначит (кооптирует) новых членов. Нельзя быть представителем родителей, работая в школе при нагрузке более 500 часов в год, или будучи чиновником местных органов управления образованием.

Представители штата. – Директор попадает в состав Совета по должности, если не решит отказаться. Если в составе Совета 2 представителя штата школы – это директор и учитель. Если три - директор, учитель и член подсобного штата. Они могут состоять в Совете, пока работают в школе. Члена от каждой категории (учитель, обслуживающий персонал) избирают на собрании работников соответствующих категорий.

Представители местных органов управления образованием назначаются этими органами.

Представители местного сообщества назначаются (кооптируются) Советом. Они должны жить в округе, который обслуживает школа и, по мнению Совета, должны быть заинтересованы в успехе школы. Они дисквалифицируются, если оказываются представителями первых трех категорий.

Представители партнерских организаций номинируются родителями и утверждаются Советом.

Представители спонсоров номинируются теми спонсорами, которые оказали значительную помощь школе.

Функции Управляющего совета

Члены Совета могут делегировать некоторые свои функции директору.

Однако, имеются важные функции, которые Совет обязан оставить исключительно в своем ведении (не может их делегировать):

- решения, касающиеся объема деятельности Совета;
- назначение, кооптирование и вывод членов Совета;
- назначение и вывод председателя и вице-председателя Совета;
- требования проведения полного сбора членов Совета;
- регулирование процедур Совета и его комитетов, комиссий;
- решения о делегировании функций комитетам Совета - об их формировании, членстве, процедурах и отчетах;
- одобрение перспективных направлений деятельности школы;
- одобрение ежегодных отчетов родителям;
- публикация предложений о закрытии школы или пересмотре ее статуса;
- публикация предложений об изменении статуса, категории школы;
- определение условий приема детей в школу;
- протест по условиям приема детей в другие школы;
- определение объемов («контрольных цифр») набора учеников и возможных допустимых изменений;
- определение процедур апелляции по приему;

- определение длительности проведения занятий, длительности семестров и четвертей, каникул;
- одобрение официального бюджета школы для представления в местные органы управления на каждый финансовый год (кроме черновиков и ревизий бюджета);
- решения, связанные с коллективными религиозными мероприятиями (разовыми или систематическими);
- решения о дисциплинарных требованиях в школе;
- принятие и пересмотр соглашений (типовых договоров) между школой и семьей;
- обеспечение адекватного курса сексуального воспитания;
- запрет политической индоктринации и обеспечение баланса в обсуждении политических вопросов;
- определение и пересмотр политики школы в области платы за образовательные услуги и скидок;
- организация апелляций по поводу увольнения с работы.

Некоторые функции не делегируются директору или штату, но могут быть делегированы тому или иному комитету (комиссии) Совета:

- стандарт посещаемости уроков;
- обращения к госсекретарю, оспаривающие решения местных органов управления по поводу приема учащихся;
- установление школьных стандартов достижений учащихся;
- решения по поводу помещений и оборудования;
- назначение и увольнение исполнительного секретаря Совета или секретаря одного из комитетов;
- решения по поводу приема конкретных учащихся.

Вместо послесловия

Сейчас раздаются вопросы, почему мы ищем опыт гражданского влияния на школу за рубежом, например, в Англии? Наша школа всегда была богата собственными традициями. Споры нет, это так. Но в данном случае нам не следует подменять тезис о глубине и прочности знаний, методике преподавания тезисом о том, будто мы знаем свой опыт построения государственно-общественного управления школой. Именно такого опыта у нас нет.

Это вовсе не означает, что если нам более подходит опыт Англии, то непременно его и надо копировать. В английской модели на Управляющий совет возложена ответственность за обеспечение качества обучения в школе. Роль Управляющего совета очень велика по законодательству. Совет отвечает за выполнение стандартов и результат обучения, имеет полномочия назначать и снимать директора. Внимательно рассмотрев функции совета, мы можем сделать вывод о том, что большинство функций передано совету от директора, а часть -- от вышестоящего органа управления образованием.

Совершенно очевидно, что в наших условиях создать английскую модель Управляющих советов не удастся. Ситуация в образовании, да и гражданская культура нашего общества такова, что мы не можем возложить всю ответственность за эффективность работы школы на совет. В Англии для этого потребовалось 15 лет. Практически Управляющий совет управляет директором,

учениками, родителями, а вместе с директором и педагогическими работниками школы.

В наших условиях можно пробовать создавать Управляющий совет как коллегиальный орган, поставив его равным директору школы в вертикали управления. Особое внимание в этом случае следует уделить распределению управляющих полномочий между директором, советом и местным органом управления образованием, чтобы избежать конфликта интересов.

По мере укоренения этой практики школьное образование естественным образом перейдет на новые принципы и стиль управления, изменит требования к директорам и администраторам, а в последствие изменит всю систему управления образованием.

И последнее, но как говорят англичане: не последнее по значимости, появление школьных советов – это не только путь к либерализации системы образования, но и инструмент для развития гражданского общества, для развития демократии.