



Комплект научно-популярных лекций
по вопросам государственно-общественного управления образовательной организацией,
независимой оценки качества образования, участия участников образовательных отношений
в управлении образовательной организацией

ЛЕКЦИЯ № 1

**«История формирования государственно-
общественного управления в российском образовании
и обзор международных практик, участия в нем
участников образовательных отношений»**

Москва, 2019 г.

Комплект подготовлен общероссийской общественной организацией «Национальная родительская ассоциация социальной поддержки семьи и защиты семейных ценностей» в рамках проекта «Организация и проведение в 2019 году анализа практик и форм государственно-общественного управления образовательной организацией и независимой оценки качества образования с целью внедрения лучших из них в работу образовательных организаций общего образования всех субъектов Российской Федерации»

Авторский коллектив – к.и.н. Гусев А. В. (руководитель), Алфёров А. Н., Панова Е. В.

Автором идеи Управляющих советов в России, инициатором и лидером движения за их создание и распространение был видный реформатор российской школы, крупный ученый-педагог, директор инновационной школы и замечательный человек Анатолий Аркадьевич Пинский (1956-2006).

Школьные советы или Советы образовательного учреждения начали появляться в конце 80-х г XX века. Они были определены как органы самоуправления в соответствии со статьей 35 «Закона об образовании» (в ред. 1992 г.). Будучи зафиксированными Уставами образовательных учреждений и являясь достаточно массовыми по количественному составу участников, органы самоуправления прошлых лет часто оказывались формальными, практически не оказывали влияния на управление школой, на принятие решений, конечно, «большая история» общественного участия в управлении школой насчитывает в России не один век (вспомним «школы Новикова», земскую школу втор. пол. XIX в., опыты «нового школостроительства» 20-х гг. XX вв. и т.д.), но «Новейшая история» формирования и развития государственно-общественного управления, можно сказать, начало оформляться в начале 2000-х годов.

Первый ее этап – его можно назвать концептуальным – охватывает интервал времени с 2002 г. по начало 2004 г. В это время изучались основные идеи по формированию, функциям и работе школьных Управляющих советов разных стран (*Англия, Германия, ЮАР, Канада, страны ЕС*), переводились и издавались основные зарубежные тексты (напр., английское «Руководство для школьных управляющих», опыт канадской провинции Альберта, исследование комиссии ЕС «Эвридика» по школьным общественным советам и др.). В мае 2002 г. всемирно известный образовательный реформатор Майкл Барбер, работавший тогда руководителем группы советников Тони Блэра, сделал в Москве доклад, посвященный сущности и становлению английских школьных Управляющих советов. В апреле и июле 2003 г. на Координационном совете Министерства образования России, под председательством Министра В.М.Филиппова, прошли два развернутых обсуждения по идеологии, структуре и полномочиям школьных Управляющих советов, которые придали всему процессу заметный содержательный импульс. Начало второго этапа, подготовительного, пришлось на момент реформирования федерального Правительства и, соответственно, изменений в руководстве федерального Министерства (весна 2004 г.). Несмотря на серьезные изменения в федеральном руководстве образованием, темп в работе по Управляющим советам практически не сбился. В апреле 2004, за подписью Министра образования и науки А.А.Фурсенко в органы управления образованием ряда регионов было направлено письмо поддержки деятельности по созданию школьных Управляющих советов, а в мае 2004 г. были выпущены министерские Рекомендации по их формированию, примерным функциям (полномочиям) и структуре.

Тем самым была заложена, во-первых, основа поддержки для этого начинания и, во-вторых, необходимая содержательно-методическая основа. Школы в пилотных регионах начали готовиться к созданию первых Управляющих советов, на что было отведено примерно полгода.

С начала 2005 г. начался третий этап – пилотный (экспериментально-практический), когда в ряде российских школ стали появиться первые Управляющие советы. Поначалу намечалось создать в 6 регионах примерно по 4 школы с Управляющим советом, то есть к концу 2004 г. планировалось иметь примерно 20-25 школ, перешедших на новую модель внутришкольного управления. Однако действительность увеличила к концу 2005 г. эту цифру примерно в четыре раза, многие школы стали включаться в дело инициативно. Вопрос о российских школьных Управляющих советах перешел из плоскости концептуальной в плоскость практическую. Применяя к ситуации известную фразу Гете, из беседы с Шиллером, можно сказать: «Теперь это не идея, это – факт».

В целом институт различных школьных советов в разных странах сейчас находится в состоянии динамичного развития, особенно с начала — середины 90-х гг. XX в. Так, на общем совещании министров образования стран Совета Европы 23 октября 1995 г. в Люксембурге в центре обсуждения стоял вопрос об участии общественности в управлении школой как факторе роста качества школьного образования. Разумеется, 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»*. Выражаясь иными терминами: от содействующих (попечительских, наблюдательных, родительских) советов — к Управляющим.

В ряде регионов Российской Федерации за последние годы развивалась практика работы различных общественных школьных советов и общественных объединений (попечительские советы, родительские и ученические комитеты и прочее). Однако подобные органы школьного самоуправления имеют, как правило, лишь рекомендательные, а не управленческие функции. Существовавшая законодательная база тех времен не наделяла их управленческими полномочиями и не определяла четкие механизмы их формирования и функционирования. В этой ситуации 03 декабря 2003 г. председателем Комитета по образованию и науке Госдумы России 3-го созыва А.В. Шишловым был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «Об образовании» *(в части управления общеобразовательными учреждениями)*», посвященный внесению системы поправок и дополнений в ст. 35 действующего на тот момент закона «Об образовании» (ред. - 1992г.). Законопроект устанавливал особенности управления государственными и муниципальными образовательными учреждениями, в основе которых лежит распределение управленческих полномочий государства (органов местного самоуправления) и представителей общества. Для реализации прав всех участников образовательного процесса на участие в управлении общим образованием в каждой школе (за исключением малочисленных, с числом обучающихся менее 100) предлагался создавать коллегиальный орган управления — Управляющий совет общеобразовательного учреждения. В законопроекте были определены основные функции *(управленческие полномочия)* Управляющий совет и основные особенности его состава и формирования. Ввиду того, что эффективное введение в действие представленного законопроекта нуждался

в значительной подготовительной работе (например, в разработке программ становления Управляющих советов общеобразовательных учреждений на различных уровнях — федеральном, региональном, муниципальном; в расширении нормативной и методической основы их деятельности; в повышении квалификации участников данного процесса; в проведении широкой разъяснительной работы с населением и тому подобном), норму об обязательном формировании Управляющих советов предлагался принять с отложенным сроком вступления в силу, с 1 января 2007 года. Однако в инициативном порядке Управляющие советы с предусмотренными законопроектом полномочиями могли создаваться уже тогда, в рамках действующего законодательства.

Экспериментальный «большой проект» по Управляющим советам школ по сути уже тогда был начат. Во многом это определялось инициативой ряда субъектов Российской Федерации, осознавших необходимость в более последовательных и системных действиях по формированию зачатков общественного участия в управлении школой. И в этой ситуации крайне было важно, что тогдашний - министр образования и науки России А.А. Фурсенко от 27 апреля 2004 г. направил в адрес восьми заинтересованных регионов - письмо «О поддержке инициативы общеобразовательных учреждений, органов управления образованием по апробации ими модели управляющих советов общеобразовательных учреждений», в котором говорилось следующее: «Министерство образования и науки Российской Федерации считает, что усиление общественного участия в управлении общеобразовательными учреждениями является одним из важнейших направлений развития российского образования. В целях развития демократического, государственно-общественного характера управления образовательными учреждениями в системе общего образования, широкого привлечения к управлению образовательными учреждениями представителей профессионального педагогического сообщества, родителей (законных представителей) обучающихся, выпускников образовательных учреждений и представителей местной общественности прошу поддержать инициативу общеобразовательных учреждений, муниципальных органов управления образованием по апробации ими модели управляющих советов общеобразовательных учреждений. Министерство образования и науки Российской Федерации готово оказывать правовую, методическую и организационную помощь органам управления образованием и общеобразовательным учреждениям в проводимой работе».

Также следует также напомнить, что и Департамент общего и дошкольного образования Минобрнауки России своим письмом направил в названные регионы (№14/51/131/ от 14.05.2004) «Методические рекомендации по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений для использования в проводимой органами управления образованием, органами местного самоуправления и общеобразовательными учреждениями работе»

Известный «Доклад Госсовету» (август 2001 г.), затем одобренный постановлением правительства в формате «Концепции модернизации российского образования» (декабрь 2001 г.), основное свое упование возложил на тезис «возвращение государства в образование». В сущности, как минимум по отношению к школе это можно было считать

главной чертой «филипповского» этапа реформы — собственно закон № 123 (июнь 2003 г.), которым финансирование зарплатных и учебных расходов школы было передано на государственный уровень субъекта Российской Федерации (региональная субвенция). Сегодня стало отчетливо ясно, что тезис «о возвращении государства» был необходимым, но недостаточным. Дополняющим новым тезисом должна стала формула «возвращение общества в образование». В.М. Филиппов, безусловно, понимал это — в частности, здесь лежал один из мотивов его поддержки идеи школьных Управляющих советов. Но для прихода общества в образование нужны были изменения в институциональной структуре самого образования — система, которая сложилась сейчас, пустить и принять в себя общество просто тогда еще не могла, не была готова в полной мере. По сути, что тогда, что сегодня речь идет о перераспределении власти в школьной системе и о превращении школы из привычной патерналистской автократической системы в систему, включающую в себя гражданское общество.

В современных условиях, по общепринятому мнению, наряду с представителями государства (директор, руководитель), принимать участие в управлении образовательной организацией должна общественность. Истинное проявление государственного и общественного управления образовательной организации может быть реализовано путем создания и функционирования Управляющего Совета (УС). Образовательные организации вырабатывают позицию сотрудничества с УС, коллегиальности в принятии стратегических решений. Но, как показывает практика, родительская общественность часто не находит разницы между работой управляющего и других советов, родительских комитетов и т.п. На наш взгляд, среди родителей необходимо вести разъяснительную работу по этому вопросу.

В Федеральном Законе № 273-ФЗ от 29.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» закреплено право участия всех субъектов образовательного процесса в управлении образовательной организацией, обозначена необходимость формирования коллегиальных органов управления (общее собрание или конференция работников и обучающихся образовательной организации; педагогический совет; советы обучающихся; советы родителей; попечительский совет, наблюдательный совет, управляющий совет)

История Управляющего совета кадетской школы №1 г. Перми

Управляющий совет пермского кадетского корпуса №1 вырос, как и во многих других образовательных учреждениях, из попечительского совета, который существовал, начиная с 2001 года. С одной стороны, причиной создания Управляющего совета стали сами родители, накопившие опыт со-управления школой и решившие придать своему объединению новый статус и форму. С другой стороны, на этот шаг их подтолкнули финансовые затруднения: дело в том, что все благотворительные взносы, поступающие на счет школы, расходовались по усмотрению учредителя образовательного учреждения. Эта ситуация в корне не устраивала всех родителей. Так, в 2005 году появился Управляющий совет, чья деятельность регламентировалась положением, разработанным родителями.

В становлении совета помогло то, что родители-управленцы «вышли из попечительства», то есть обладали знанием необходимой нормативно-правовой базы. Дополнили совет активные

мамы и папы, которые проявили инициативу и заинтересованность сами. Плюс несколько человек для этой работы выдвинули сами родители. Таким образом, сегодня в Управляющем совете насчитывается более двадцати родителей, включая кооптированных членов.

Зульфия Гараева, заместитель директора пермской кадетской школы №1 рассказывала: *«Наш Управляющий совет – активный участник образовательного и административного процессов кадетского корпуса. Мы уже не мыслим решение каких-либо вопросов без участия родителей, потому что именно они – социальные заказчики. И они ничуть не меньше заинтересованы в том, чтобы корпус развивался».*

Кончено, не сразу родители сумели разобраться во всех тонкостях работы кадетского корпуса, и тогда педагоги пришли им на помощь. Но со временем ситуация изменилась, и теперь уже родители – главные помощники учителей и директора. Родители помогают проводить внутришкольные конкурсы среди детей и педагогов, ответственно готовят церемонии награждения. Даже прием детей в первый класс не обходится без родителей.

Специфика кадетского образования требует серьезных вложений. Но не все родители юных кадет обладают большими материальными ресурсами. При этом взрослым хочется воспитать настоящих хранителей российских ценностей и традиций. На вопрос «что же делать?» у родителей кадетской школы есть свой ответ.

Для начала по настоянию родителей в школе появился спецкурс дополнительного образования «Кадетские чтения», объединяющий этику и эстетику. Затем родители были тверды в решении, что кадеты должны знать все законы сервировки стола и уметь отличать нож для салата от вилки для десерта. «И, наконец, кадет должен уметь вальсировать!», - подумали родители пермского кадетского корпуса. Так, появился хореограф, в расписании были выделены часы, а дети начали обучаться первым танцевальным па.

Вместе с родителями школа приступила к решению очень трудоемкой и долгой задачи – созданию интерната в кадетском корпусе. Это не только позволит ученикам полностью погрузиться в атмосферу традиционного кадетского образования, которую старательно воссоздают учителя, но и иногородним мальчишкам получить кадетское образование.

Именно благодаря родителям в Перми состоялся I Всероссийский фестиваль кадетских корпусов Российской Федерации «Виват, кадет!», посвященный 275-летию создания кадетских корпусов России и 285-летию основания Перми. Родители стали самыми активными участниками мероприятия.

Екатерина Гусева - председатель Управляющего совета пермской кадетской школы №1: *«Если бы не наш директор, то не было бы ни кадетского корпуса, ни Управляющего совета. Он у нас большой молодец! Мы чувствуем, что для него являемся важной поддержкой: легко идет на контакт, советуется при принятии различных решений. Мы все вместе в его понимании – сила».*

Конечно, признается Елена Петровна, был период притирания, не все так сразу легко складывалось. Но теперь родители и педагогический коллектив живут очень дружно. Настолько дружно, что по инициативе родителей в школе в еще в 2007 году разработали и ввели положение о премировании сотрудников и кадет. Учителей поощряют по итогам

каждой четверти. Управляющий совет получает для работы анализ успеваемости по школе. Премию получают те учителя, в классах которых более 50% детей учатся на четыре и пять для начального звена или более 30% для старшего звена. Поощряют педагогов и за успешные выступления их подопечных на олимпиадах, конференциях, конкурсах.

Критерий для поощрения кадетов тот же – успеваемость. Поездки, походы, сеансы в кинотеатре являются желанным подарком для школьников. Например, ученики, победившие в школьном конкурсе на лучший класс, получили путевки на экскурсию в Кунгурскую ледяную пещеру.

Управляющий совет школы разработал «положения о социальной поддержке педагогов», которое запустили еще в 2009 году. Это идея родителей, которая совпадает с ожидаемым нововведением – стимулирующие надбавки к зарплате учителей.

«Управляющий совет занимает в жизни школы особое место наравне с администрацией, – считает Зульфия Гараева. – Потому что, во-первых, родитель родителя лучше и быстрее понимает. Во-вторых, каждый родитель защищает интересы своего ребенка, а это значит, что они просто не позволяют нам решать школьные проблемы только с одной позиции – с точки зрения педагогов. И это правильно, потому что спорные моменты есть всегда».

Председатель Управляющего совета - Екатерина Гусева как-то в одном из учебных годов написала «письма счастья». Они были предназначены работодателям тех родителей, которые стали слишком мало времени уделять своим детям и перестали выполнять свои родительские обязанности. Письма содержали просьбу не загружать чрезмерно работой этих сотрудников, чтобы у них еще оставалось время для своих чад. Так этим Управляющим советом было решено бороться с низким уровнем ответственности родителей за воспитание своих детей.

Екатерина Гусева, председатель Управляющего совета пермской кадетской школы №1: *«Несмотря на то, что порой возникают мысли оставить общественную работу, я никогда не жалею о том, что этим занимаюсь. Как подумаю, сколько уже сделано...»*

С родителями надо работать. Взрослых, к сожалению, не перевоспитать, но всегда найдутся боевые представители. Надо только поискать их. А Управляющий совет для всех общий – полюбите школу, увлекитесь ею. И все получится».

Кратко обобщим положение дел со школьными советами в странах Европейского сообщества.

В подавляющем большинстве стран ЕС в школах созданы различные органы (советы, комитеты, форумы, комиссии — далее «советы»), с помощью которых учителя, родители, ученики и местные органы управления образованием могут принимать участие в управлении школой. Однако их задачи и полномочия существенно различаются. Принципиально можно выделить среди этих органов три категории.

- Органы с совещательной функцией (помогающие директору школы). Области деятельности этой категории органов в разных странах существенно варьируются. 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).

Так, в Германии школьная конференция занимается различными аспектами школьной жизни и преподавания (программы, распределение помещений, школьные мероприятия, меры 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 также право голоса в принятии решений по вопросам, которые относятся к программе школы, численности классов и употреблению финансовых средств. В Шотландии советы по школьному управлению (School Boards) с 1988 года в возрастающей степени участвуют в решении административных задач в региональных органах управления образованием.

- Органы с определенными полномочиями в принятии решений, которые вместе с руководителем школы отвечают за текущую работу школы. Также и эти органы в разных странах — членах ЕС имеют весьма различные функции. В Греции конференция учителей отвечает за организацию (порядок) работы школы, а также за обеспечение регулярных контактов между учителями и родителями. Во Франции Управляющий совет организует работу школы на средней и старшей ступенях и 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 подача на утверждение муниципальному совету. В Испании (Consejo escolar del centro) имеет инспектирующую функцию и управляет школьной жизнью. Он обеспечивает активное участие всей школьной общины и выбирает руководителя школы. В Португалии действующий на уровне школы совет (Concelho de Escola) выбирает и назначает руководителя школы, инспектирует работу школы и утверждает многочисленные документы, подготавливаемые педагогической конференцией (педагогическим советом) школы.

- 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 советов (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 уже учрежденных советов варьируются в разных коммунах. Самая частая форма участия родителей — родительский совет. В Финляндии могут быть учреждены

яющие советы, которые главные образом заботятся о поддержании связей, нчества между родительским домом и школой. Описанные здесь органы отличаются друга, в том числе и в плане своего состава: в то время, как родители входят в них представители местных органов управления образованием приглашаются не во всех с. В Греции, Испании, Франции и Португалии, то есть в странах с централизованным ром школьного управления, а также в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии в советах влены как родители, так и работники управления. Количественное соотношение эй и родителей (или родителей и учеников) также значительно варьируется. Как о, преобладает паритетность (Германия, Испания, Франция, Люксембург, Нидерланды рия). В некоторых государствах учителя в большинстве (Италия и Португалия), в — больше родителей, чем учителей (Дания, Ирландия в младшей школе и Шотландия управляемых школах (Selfgoverning Schools). В Швеции состав различается в лости от коммуны (муниципалитета). Поскольку сейчас интенсивно обсуждаются ы распределения полномочий между различными уровнями и органами управления в зании, следует указать на то, что органы школьного самоуправления — как по составу, то функциям — устроены очень различно. Широта полномочий и значение этих з от страны к стране сильно варьируются. Ниже в табличной форме дадим сводные по отдельным странам.

образом, становление эффективного института государственно-общественного зния в России предполагает формирование института непрерывной подготовки, ационного и консультационного сопровождения деятельности общественных ющих и самих Управляющих советов школ. Это комплексная задача, включающая л нормативного, программно-методического, кадрового, организационного, ового обеспечения.

м, что важнейшим принципом организации обучения и сопровождения венных управляющих и Управляющих советов является принцип саморегулирования. система обучения управляющих образует общественных управляющих, то она и лжна быть изначально организована и управляема государственно-общественным л: она не может быть выстроена на традиционных вертикальных, иерархических, инационных отношениях, в ней должны действовать механизмы самоуправления, тального, сетевого взаимодействия.

ром государства в лице федеральных, региональных и муниципальных органов зния образованием в управлении системой образования должно стать ц ированное саморегулируемое сообщество участников государственно-общественного зния.

