

ШКОЛЬНЫЕ УПРАВЛЯЮЩИЕ СОВЕТЫ

Евгений Юрьевич Зимин,

начальник управления образования администрации Советского района

Ольга Дмитриевна Головина,

главный специалист управления образования администрации Советского района

Александр Александрович Седельников,

председатель совета по образованию Советского района г. Красноярск

Разработкой, внедрением и развитием школьных управляющих советов в Советском районе города Красноярск занимаются уже много лет. Школы района принимали активное участие в качестве федеральной экспериментальной площадки в эксперименте Министерства образования и науки РФ в 2004–2006 гг. по апробации таких советов, получивших дальнейшее распространение в ходе реализации региональных комплексных проектов модернизации образования в рамках ПНПО в 2006–2009 гг. в 31 регионе. Каковы основные подходы к типологизации процессов создания и последующего функционирования управляющих советов в образовательных учреждениях? Прежде всего это развитость инфраструктуры общественных институтов до момента создания управляющего совета в школе; вероятные варианты сценария создания управляющего совета в школе в зависимости от опыта администрации школы по управлению конфликтами во взаимоотношениях с различными общественными субъектами на школьном уровне в предыдущие годы.

Прогнозы о типологизации

Первое и самое существенное основание для типологизации — история создания и функционирования в школе общественных структур до появления управляющих советов. Иначе говоря, от того, насколько разнообразен опыт создания этих структур, насколько высок или низок уровень развития того или иного общественного института, представленного в школе, настолько и различны сценарии создания управляющих советов в школе. Именно от этого будут зависеть ответы на многочисленные вызовы и риски, которые возникают при создании управляющего совета и затем в результате его практической работы: кто войдет в состав совета, как будут организованы выборы, какова структура управления, какую управленческую технологию выбрать, как распределить ответственность, как согласовывать различные интересы участников образовательного процесса и т.д.

Приступая в 2004 году к апробации предложенной А.А. Пинским модели школьного управляющего совета и анализируя таблицу развития инфраструктуры уже созданных общественных институтов за последние десять-пятнадцать лет в нашем районе, мы предположили, что их наличие, степень развития повлияют

на процесс создания управляющих советов. Что и подтвердила практика. Мы рассматривали четыре типа образовательных учреждений, основные различия в развитии общественных институтов которых, по нашим прогнозам, должны иметь существенное влияние на сценарий создания и функционирования школьного управляющего совета (см. табл 1).

Если в школе первого типа имеется многолетняя плодотворная практика привлечения к деятельности родительской общественности, которая со временем оформилась в юридически и финансово самостоятельную организацию со своей системой выборов, структурой управляющих органов, имеющих своё имущество, полномочия и несущую ответственность по взятым на себя обязательствам перед всем родительским сообществом, то влияние такого органа на создание и работу будущего управляющего совета будет огромным, и это необходимо обязательно учитывать. То же самое можно сказать и о влиянии на будущее управляющего совета сформированных общественных организаций, представляющих педагогические сообщества и детские общественные организации, ассоциации выпускников.

В этих образовательных учреждениях создание управляющего совета практически сведётся к переговорам уже состоявшихся, оформленных и действующих общественных субъектов с администрацией школы, к согласованию ими своих интересов по поводу общественного участия в управлении школой, к согласованию нормативно-правовой базы самих юридически оформленных организаций с новой редакцией устава школы, предусматривающего в ней управляющий совет.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В школах второго и третьего типов при создании управляющего совета, как правило, инициаторами становятся администрация школы и лидеры уже созданных и работающих общественных организаций, органов и форм общественного самоуправления. Данный сценарий аналогичен рассмотренному выше. Но риск этой ситуации, в отличие от ситуации в школах первого типа, заключается в том, что активно включившиеся в процесс создания управляющего совета общественные структуры не представляют всех или большинство участников образовательного процесса и школьных партнёров. У активных и объединённых категорий и групп школьной общественности может возникнуть соблазн «захвата власти», создания условий монопольного представительства в управляющем совете, в его комиссиях, прежде всего своих групповых интересов. Эти условия могут получить нормативное закрепление в новой локальной правовой базе (устав и иные локальные акты) при создании в школе управляющего совета. При этом баланс представленности в управляющем совете интересов различных групп и категорий школьного сообщества будет зависеть от уровня развития их общественной самоорганизации и активности в школьной жизни.

Школы второго типа представляют собой развитую общественную составляющую только потребителей образовательных

Таблица 1

Уровень развития инфраструктуры общественных институтов в школах

Общественные институты	Типы школ			
	I тип	II тип	III тип	IV тип
Организации родителей и попечителей	+	+	–	–
Общественно-педагогические организации	+	–	+	–
Детские общественные организации	+	+ или –	+	–
Ассоциация выпускников	+	–	–	–

Е.Ю. Зимин, О.Д. Головина, А.А. Седельников. **Школьные управляющие советы**

услуг — родителей (законных представителей) обучающихся и их объединений и форм организации обучающихся, которые в таком варианте находятся под влиянием активной родительской общественности и их «потребительской» по отношению к школе позиции в большей степени, чем в школах первого типа. Школы третьего типа — это учреждения активных педагогов, объединённых в различные профессионально-педагогические организации и имеющие внутри школы активные и разнообразные педагогические формы и органы самоуправления (инициативный и не во всем и не всегда согласный с директором педагогический совет, методические и научно-методические объединения, совет трудового коллектива и др.). В школах этого типа организации обучающихся имеются, как правило, всегда и находятся под педагогическим влиянием.

В школах четвёртого типа, к которым относятся и новые школы со вновь назначенными директорами, где ещё не развиты общественные институты, и школьная общественность не имеет ещё сложившихся объединений и организаций, могут быть реализованы следующие сценарии развития событий.

Администрация школы, как инициатор создания управляющего совета, решает не только задачу повышения эффективности управления с использованием коллегиальных органов, но и очень важную образовательную задачу, так как процесс создания управляющего совета, накопления опыта первых лет работы должен запустить процессы просвещения и обучения участников создания управляющего совета, их общественной активности, объединения и самоорганизации. При этом необходимо будет научиться коллегиально управлять школой на основе партнёрства, учёта интересов разных сторон, различных потребностей родителей, учителей, учащихся, администрации школы, учредителя и других заинтересованных общественных структур.

В школах четвёртого типа с неразвитой инфраструктурой общественных институтов мо-

жет быть реализован и негативный, «конъюнктурный» сценарий. Директор, предпочитающий авторитарный стиль управления, может «для галочки» отрапортовать о создании управляющего совета, об изменении нормативно-правовой базы, о состоявшихся выборах и начале работы управляющего совета. На самом деле все представители в управляющий совет от родителей, учителей, школьников, учащихся и т.д. будут «назначены» лично директором. Такой якобы «коллегиальный орган» может служить хорошим инструментом директору для манипулирования общественным мнением.

В отличие от конструктивного сценария для школ четвёртого типа в этом случае не решается образовательная задача, так как не будет организована коллективно распределённая деятельность, наработаны новые школьные законы, процедуры, опыт партнёрской деятельности и не решится управленческая задача. Уровень управления остаётся на том же уровне — в процесс обсуждения и принятия решения не включаются новые участники и, значит, не учитываются многочисленные интересы, их опыт, а они, в свою очередь, не привносят дополнительных разнообразных ресурсов в развитие образовательного учреждения.

Второе основание типологизации: прогнозируемый уровень конфликтности при создании управляющего совета в школе, зависящий от опыта администрации в разрешении конфликтных ситуаций в предыдущие годы.

Каковы возможные пути развития событий при создании управляющих советов школ?

Путь первый: школа, её администрация и педагогический коллектив опережает общественные инициативы и сама выступает инициатором создания общественных институтов (родителей, старшеклассников, учителей и др.). В этом случае у школы достаточно времени для собственного

понимания и осмысления процессов, для самообразования, наработки бесценного опыта партнёрских отношений и согласования различных интересов в решении вопросов управления школой. Такой сценарий развивается, как правило, в школах третьего типа.

Путь второй: общественные инициативы родительской общественности опережают деятельность администрации школ второго типа. Как правило, это происходит очень конфликтно, так как администрации школ не готовы к таким инициативам и порой не знают, что делать и как реагировать на «не санкционированную» администрацией школы активность. Такие ситуации характерны для жилых микрорайонов, в которых проживают люди с высоким уровнем образования и высокими потребностями, претензиями на уровень образования своих детей и внуков. Конфликт со временем разрешается путём активных переговоров администрации школы с родительским активом, созданием юридически оформленных общественных организаций, где и реализуется «избыточная» активность родителей, но при этом перераспределяется и ответственность в вопросах управления школой между администрацией школы и родителями.

Путь третий: администрация школы четвёртого типа выходит с инициативами без глубокой проработки вопроса, без чёткого плана и программы развития общественной составляющей в управлении школой. Это может привести к непониманию всеми потенциальными участниками цели, методов и средств реализации предложений администрации, и, в конечном счёте, к неразберихе и стать источником вялотекущего и длительного конфликта в школьном сообществе до тех пор, пока разным сторонам не удастся чётко осознать и сформулировать свои цели, свои интересы и потребности в сфере управления школой. И на основе переговоров найти способы разрешения конфликтов и научиться взаимодействию в коллегиальных формах управления в виде управляющих советов.

Анализ практики

Проанализируем пятилетний опыт (2004–2009) создания и функционирования управляющих советов в Советском районе по

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

первому критерию (развитость инфраструктуры общественных институтов до создания управляющего совета в школе). Предыдущий опыт и темп создания коллегиальных органов управления в школах первого типа позволили им улучшить уровень управления школой. Именно эти школы показали, что управляющие советы могут стать ключевым органом стратегического управления образовательным учреждением.

Школы первого типа раньше всех стали создавать нормативно-правовую базу деятельности управляющих советов, согласно которой организовали деятельность комиссий управляющих советов: правовой, конфликтной, согласительной, финансовой, бюджетной, проектной, программной и т.д. Через взаимодействие комиссий со школьной общественностью управляющие советы предлагали коллективам школ пересмотреть подходы к созданию долгосрочных программ развития учреждений, активно вовлекая в процесс мыследеятельности родителей, старшеклассников, учителей, представителей окружающего местного сообщества и учредителя. В этом организованном процессе участвовали члены управляющих советов — люди самых разных профессий: экономисты, юристы, финансисты, предприниматели, работники средних специальных и высших учебных заведений. В результате появилась уникальная практика проведения ежегодного школьного конкурса образовательных проектов учащихся, учителей, родителей и общественных организаций, победители которого получали финансирование из бюджета школ в текущем финансовом году на реализацию своих проектов. Причём доля внебюджетного софинансирования в таких проектах порой превосходила бюджетную составляющую в десятки раз. Например, общественная организация «Борей» организовала туристическую экспедицию учащихся и их родителей в Саяны (120 тыс. рублей).

Е.Ю. Зимин, О.Д. Головина, А.А. Седельников. **Школьные управляющие советы**

Школа на бюджетные средства приобрела телескоп (10 тыс. рублей), который был использован в проекте для обучения навыкам наблюдательной астрономии и ориентирования в полевых условиях.

Второй пример: проект группы учителей, которые предложили купить сканер за 5 тыс. рублей для того, чтобы школьники, их родители, учителя могли создать «Электронный фотоальбом школы». Суть проекта проста — каждый приносит и сканирует фотографии про школьную жизнь, которые хранились в личных архивах много лет. В итоге школа и все участники получили во много раз больше фотографий о себе, друзьях, школьной жизни, чем до реализации проекта. Подобных примеров в практике работы школ района можно привести достаточно много.

Подводя итоги работы как школ, относящихся к первому типу, так и их управляющих советов, можно сказать, что прогноз полностью оправдался и связанные с ним надежды тоже. Учреждения действительно стали лидерами в практической работе, в методическом сопровождении и распространении передового опыта коллегиального управления, в привлечении мощных ресурсов, прежде всего интеллектуальных и профессиональных, для дальнейшего развития школ и микросоциума вокруг них.

Сценарии создания и начального этапа работы управляющих советов школ второго и третьего типов во многом оказались похожими, и теперь, если не рассматривать здесь несущественные детали их различий, в целом можно их считать одним типом сценария. Такое «слияние» типов произошло из-за того, что процесс создания управляющих советов в районе проходил достаточно интенсивно, при постоянной поддержке и помощи «отстающим» школам со стороны лидеров районной сети образовательных учреждений. Школы, имеющие небольшой опыт общественного самоуправления, довольно быстро наверстали упу-

щенное и стали догонять лидеров в этом движении — школы первого типа. Активизации процесса создания и организации деятельности управляющих советов способствовало управление образованием района, создавая специальные условия для быстрого и широкого распространения опыта государственно-общественного управления.

В прогнозируемой типологизации четвертый тип школ имеет два подтипа: конструктивный и конъюнктурный. Практика показала, что конструктивный подтип достаточно быстро в процессе создания управляющего совета преобразуется в третий — происходит успешное развитие родительской активности и родительского самоуправления.

К третьему типу мы относим и школы новостройки, и школы с вновь назначенным директором, где при конструктивном подходе администрации школы к введению управляющего совета создаётся уникальная возможность одновременного решения управленческой и образовательной задач. При оптимальном сочетании усилий администрации школы, родительской, учительской и ученической общественности удаётся решать новую образовательную задачу — научиться совместно управлять школой на основе партнёрства, учёта интересов разных сторон, различных потребностей участников образовательного процесса с привлечением интеллектуальных, профессиональных и иных ресурсов членов управляющих советов и местного сообщества.

Школы четвертого типа с неразвитой инфраструктурой общественных институтов, с авторитарным стилем управления для «галочки» по указанию «сверху» отработали о создании управляющих советов, используя образцы локальной нормативно-правовой базы, созданной в школах первого, второго, третьего типов. Руководители школ отчитались о внесённых изменениях в уставы школ, о создании локальных актов (положений

о выборах, об управляющем совете, о комиссиях), о начале работы в школе управляющего совета. На практике же выборы, как правило, проходили формально, заседания управляющего совета практически не проводятся, комиссии не созданы или созданы, но не работают. В итоге вместо хорошего дела для развития школы мы получаем негативный опыт «антиколлегиального» управления, где под видом «лжеуправляющего совета» авторитарный руководитель продолжает манипулировать общественным мнением родителей, учащихся, учителей, но теперь уже с помощью им же созданного «управляющего совета». Погоня за «стопроцентным» показателем создания школьных управляющих советов, по своей сути, дискредитирует и убивает саму идею общественного участия в управлении школой.

В школах первого, второго и третьего типа в процессе создания управляющих советов был наработан большой позитивный опыт партнёрских отношений, где происходит согласование интересов всех общественных групп и их институтов, а поэтому отношения между участниками образовательного процесса и даже вовлечённой в управляющий совет «внешкольной» общественностью кооптированных членов становятся гармоничными и малоконфликтными. Жалоб в управление образованием из таких школ практически не поступает, так как при возникновении конфликтов они разрешаются быстро и конструктивно в комиссиях управляющих советов.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

В школах четвёртого типа, при авторитарном управлении и «лжеуправляющем совете» уровень конфликтности, как правило, высок, так как не создан механизм и не разработаны процедуры учёта и реализации интересов учащихся, родителей, учителей, общественных институтов микросоциума школы; нет процедур реализации их инициатив, разрешения споров и возникающих конфликтов (см. табл. 2).

Опыт многих школ в создании государственно-общественного управления показал, что всё многообразие вариантов развития событий при создании в школах управляющих советов можно рассматривать с позиций практических нужд типологизации по двум основаниям — развитость инфраструктуры общественных институтов в школе до создания управляющего совета; уровень конфликтности в зависимости от действий администрации школы либо представителей общества.

Методы профилактики рисков модернизации школьного управления

Муниципальная система управления становится не только инициатором создания

Таблица 2

Распределение рисков конфликтности по типам школ

	Общественные институты	Типы школ			
		I тип	II тип	III тип	IV тип
1 основание	Организации родителей и попечителей	+	+	-	-
	Общественно-педагогические организации	+	-	+	-
	Детские общественные организации	+	+ или -	+	-
	Ассоциация выпускников	+	-	-	-
2 основание	Конфликтность отношений	Не конфликтны	Не конфликтны или малоконфликтны	Не конфликтны	Конфликтны

Е.Ю. Зимин, О.Д. Головина, А.А. Седельников. **Школьные управляющие советы**

сетевых взаимодействий образовательных учреждений, но и координатором при создании вертикали управления с общественным участием и активным участником всех процессов, связанных с изменением системы управления образовательными учреждениями и системой образования.

Для того чтобы сгладить все указанные выше прогнозируемые риски и негативные явления при создании новой практики управления, в образовательных учреждениях разного типа специалистами управления образованием была проведена серьёзная работа. Инициативная группа разработала план реализации по введению управляющих советов в образовательные учреждения в рамках федерального эксперимента. Согласно плану, стал проводиться круглогодичный ежемесячный семинар для родительской, ученической, учительской общественности и администрации школ. Его участники проанализировали и описали свой опыт по созданию и организации деятельности управляющих советов. За год работы семинара был отработан механизм создания и организации деятельности управляющих советов, а по материалам семинара и на основе всей проделанной работы издано пособие «Инновационное управление муниципальной системой образования Советского района г. Красноярск».

Для того чтобы опыт школ-лидеров получил своё распространение, управление образованием продолжило свою работу. Созданы новые структуры: межшкольный методический центр, благотворительный фонд попечительства об образовании, совет по образованию Советского района г. Красноярск, организованы и проведены семинары для руководителей окружных методических объединений, руководителей образовательных учреждений, руководителей и представителей органов государственно-общественного управления образовательным учреждением. В результате в образовательных учреждениях появились специалисты, умеющие организовать деятельность школьного управляю-

щего совета в соответствии с имеющейся нормативно-правовой базой, с идеологией и целями государственно-общественного управления.

Межшкольный методический центр разработал новую программу по повышению квалификации для образовательных учреждений «Подготовка общественных управляющих для работы в коллегиальном органе управления образовательным учреждением». Для всех желающих проводятся ежемесячные консультации.

Большое значение имеет организация и проведение общественного аудита деятельности управляющего совета для изучения и оценивания уровня соответствия деятельности управляющих советов Положению об управляющем совете, требованиям и методическим рекомендациям по организации этой деятельности; проверки легитимности проведения выборов и кооптации членов управляющих советов. Для организации и проведения общественного аудита районным советом по образованию создана группа экспертов — члены управляющих советов (взрослые и школьники), руководители окружных и районных методических объединений.

Методические объединения по государственно-общественному управлению работают на принципах самоуправления, самоопределения, самообучения и саморазвития. Сегодня это организационные узлы сетевого взаимодействия и методической взаимопомощи образовательных учреждений. Работа в округах планируется исходя из их внутренних информационных, образовательных, методических потребностей. На заседаниях методических объединений обсуждаются следующие вопросы: оптимальные варианты разграничения полномочий между директором и управляющим советом; взаимодействие в решении конкретных задач; ожидаемые и неожиданные эффекты от деятельности в школе управляющего совета; организация проектной деятельнос-

ти; вовлечение общественности в управление учебно-воспитательным процессом, в оценку качества образования и в управление качеством образования.

Для инициативных групп по созданию управляющих советов имеется весь необходимый материал (Положение об управляющем совете, Положение о рабочей группе по созданию управляющего совета, протоколы выборных конференций, образцы приказов и т.д.).

Таким образом, используя сетевую организацию, образовательные учреждения сами оказывают друг другу нормативную, методическую и организационную поддержку.

Активно используется такой вид организации деятельности, как конкурсы, нацеленные на поддержку развития общественной составляющей в управлении, учредителями которых является не только управление образованием. Финансовую поддержку оказывает Благотворительный фонд попечительства по образованию Советского района, объединяющий социально-ответственных работодателей и активную родительскую общественность более 70 образовательных учреждений района.

Важную роль в становлении государственно-общественного управления играет и Совет по

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

образованию Советского района. Он согласовывает между управлением образования администрации района и общественными управленческими решениями: утвердил программу развития муниципальной системы образования Советского района; принял решение о представлении ежегодного публичного доклада муниципальной системы образования общественности; организовал и провёл конкурс создания здоровых и безопасных условий обучения и воспитания в образовательных учреждениях муниципальной системы образования, а также общественный аудит в системе образования района, обеспечил участие в нём представителей общественности.

Таким образом, благодаря созданным системным структурам, процедурам и действиям управлению образованием, несмотря на неоднородный состав участников, удалось минимизировать прогнозируемые риски, за короткий период времени синхронизировать процессы изменений системы управления образовательными учреждениями, обобщить опыт школ-лидеров, разработать методическое сопровождение и создать эффективные управляющие советы в большинстве учреждений района.