

Делиться властью — трудная наука **Почему до сих пор так трудно приживается школьное самоуправление и что для этого нужно**

Вениамин БОЧКАРЁВ, ведущий сотрудник Института общего среднего образования
Министерства образования РФ, доктор педагогических наук

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ:
школьное самоуправление,
приоритеты потребностей,
субъекты внутришкольного управления,
содержание деятельности органов самоуправления.

В одну из педагогических газет пришло письмо московской школьницы. Она пишет: “Сложилось так, что за 10 лет учёбы мне пришлось сменить три школы. При всём разнообразии этих учебных заведений общим было одно: во всех школах ученики были недовольны порядками в них, но ровно ничего не делали, чтобы изменить положение. Объясняли это так: всё равно мы в школе не хозяева, учителя и администрация всё сделают по-своему, а с теми, кто раскроет рот, сумеют расправиться. Так что “себе дороже”. Лучше помалкивать.

Последние два года я училась в спецшколе... И здесь царили то же равнодушие и тот же страх перед карающей рукой учителей. Негодуя по различным поводам (чаще всего таким поводом была несправедливость), мы молчали, совершенно отказываясь от вмешательства в школьные дела.

А ведь раньше, по словам моих одноклассников, здесь существовал школьный совет, который активно боролся за права учеников и даже добился освобождения от должности авторитарного директора, подавлявшего всякую инициативу и учеников, и учителей.

Совет разработал Устав школы, участвовал в распределении стипендий для отличников, заботился о благоустройстве территории школы, обсуждал возникающие конфликты между учениками, учителями и родителями.

Мне не верилось, что среди учеников тех лет находились смельчаки, открыто выступавшие против несправедливости. Почему же теперь страх сковал нас? Хотелось бы узнать: кому-нибудь из школьников удалось изменить к лучшему и жизнь школы, и свою собственную?”

Это письмо написано не в годы тоталитаризма и командной системы, а сегодня, когда на дворе у нас — якобы демократия. Перед каждым работающим в школе есть выбор: либо улучшать в ней жизнь взрослых и детей, развивая ученическое самоуправление, либо множить судьбы таких, как автор письма.

Проблема ученического самоуправления чрезвычайно актуальна для современной школы. Казалось бы, никаких к тому препятствий. Закон РФ “Об образовании”, другие нормативно-правовые документы среди принципов государственной политики в области образования называют государственно-общественный характер управления образованием, автономность образовательных учреждений. Закон гарантирует право школьников, их родителей и педагогических работников на участие в управлении образовательным учреждением. Ясно, что это право невозможно реализовать без органов школьного самоуправления. Заинтересованность в них проявляет и общество. Причём стабильную заинтересованность. Об этом говорят результаты нашего исследования, проведённого в школах г. Москвы, столичной и Тверской областей, Краснодарского края и Карачаево-Черкесской республики. На вопрос анкеты “Нужны ли в школе органы самоуправления учащихся? (педагогов? родителей?)” из 671 респондента утвердительно ответили 68,8%, в том числе 77,5% учащихся, 36,4% педагогов и 67,6% родителей.

Опрос почти двух тысяч педагогов, родителей и учащихся московских школ в

1998–1999 годах показал, что за создание органов самоуправления ратуют 78,9% учащихся, 54% педагогов и 57,5% родителей. (Любопытно, что активнее всего голосуют “за” ребята и родители. Педагоги более сдержанны.)

Несмотря на такую востребованность школьного самоуправления со стороны государства, общества и участников образовательного процесса, педагогическая наука не “балует” эту проблему своим вниманием. Так, в работах Ш. Ахимбековой, И. Валеева, В. Грипича и других авторов, пишущих о школьном самоуправлении, освещение получили лишь отдельные его аспекты. Во многом эти работы устарели, ибо в них не учтены новые экономические, правовые, социальные и иные условия, сложившиеся в образовании к концу 90-х годов.

Специалисты в области управления современной школой (В. Лазарев, М. Поташник, П. Третьяков, П. Худоминский, Т. Шамова и другие) раскрывают в большей степени административное внутришкольное управление, нежели его общественную составляющую. Так, например, авторы учебного пособия (Управление школой: теоретические основы и методы / Под ред. В.С. Лазарева. М.: 1997.) по управлению школой о проблеме школьного самоуправления лишь обмолвились: “Школа вправе самостоятельно определять в своём уставе наиболее соответствующую условиям конкретного образовательного учреждения форму самоуправления: общественный совет, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и т.д. устав должен определить порядок создания органов общественного самоуправления и их компетенцию”.

К сожалению, теоретических основ и методов школьного самоуправления в учебном пособии нет.

А между тем потребность в них огромна. Руководители и педагоги мучительно ищут ответы на многочисленные вопросы, возникающие в повседневной жизни: на достижение каких целей должна быть направлена деятельность органов самоуправления в школе? Целесообразно ли наделять их властными полномочиями? Какие факторы должны определять содержание, организационную структуру, формы и методы деятельности органов школьного самоуправления? Какие условия необходимы для эффективного функционирования и развития самоуправления в школе? Каковы критерии результатов деятельности органов школьного самоуправления? Как преодолеть пассивность учащихся и их родителей?

Многолетнее исследование, проведённое нами, позволяет дать ответы на многие из этих вопросов. Результаты его раскрыты в монографии “Социально-педагогические основы школьного самоуправления” (М.: МАСШС, 1997).

Итак, начну с постановки целей школьного самоуправления.

Положение о совете средней общеобразовательной школы (1989) в качестве его целей провозглашает осуществление самоуправленческих начал, принципа выборности директора школы; развитие инициативы в работе школьного коллектива; повышение самостоятельности школы в решении вопросов организации учебно-воспитательного процесса и финансово-хозяйственной деятельности; расширение коллегиальных, демократических форм управления.

Ни в Законе РФ “Об образовании”, ни в Типовом положении цель школьного самоуправления не определяется. Из этого можно сделать вывод о том, что органы государственной власти и управления образованием, определяя цели школ, автоматически распространяют их и на органы самоуправления. Такая ситуация негативно сказалась на органах самоуправления. Многие директора школ стали приспособливать их к осуществлению государственной политики, искусственно встраивая их в привычные административные формы внутришкольного управления. Это отнюдь не вызвало энтузиазма у педагогов, школьников и их родителей, привело к массовому разочарованию даже в таком относительно новом органе, как школьный совет.

Остро встала задача определить цели школьного самоуправления, выявить движущие силы и механизмы становления демократической самоуправляемой школы.

Деятельность школы направлена на удовлетворение потребностей и ожиданий учащихся, их родителей, общества. Значит, и целью школьного самоуправления должна стать реализация образовательных потребностей и интересов учащихся, их родителей и педагогов.

С какими же потребностями приходят в школу ученики? Что ждут от неё родители и педагоги? В поисках ответов на эти и другие вопросы мы провели анкетирование старшеклассников, педагогов и родителей. Подавляющее большинство наших респондентов (87,5%) осознают свои потребности, назвали их. Анализ полученных данных показал, что социальные заказчики — родители и их дети — очень близко расставили приоритеты своих потребностей: 40,4% учащихся и 52,9% родителей на первое место поставили потребности в глубоких знаниях, в полноценном образовании.

На втором месте у учащихся — потребности во внеурочной деятельности и досуге (36,7%), у родителей — подготовка детей к самостоятельной жизни, овладение специальностью, подготовка в вузы (24,6%).

Подавляющее большинство педагогов (свыше 70%) испытывает потребность в благоприятных условиях для творческого труда.

Любопытно, что наши исследования потребностей и интересов участников школьной жизни выявили их городскую и сельскую специфику. Потребность в прочных знаниях у городских школьников несколько выше, чем у сельских (31,4 и 28,6%). А вот потребность во внеурочной работе у сельских ребят почти вдвое выше, чем у их городских сверстников. В два раза выше у сельской детворы потребность в подготовке к жизни в стенах школы. Очень огорчительна такая цифра: потребность в подготовке к поступлению в вузы и техникумы испытывают 13,1% горожан и лишь 2,4% сельских ребят. Очевидно, это объясняется тем, что сельские ученики осознают разницу в качестве образования, которое дают городские и сельские школы. К тому же у сельских ребят, как правило, несколько занижена самооценка.

И ещё одна любопытная цифра. В понимании со стороны учителей испытывают потребность более 9% городских школьников и только 2% сельских. Видимо, в сельских школах атмосфера теплее, отношения между учителями и учениками более “семейные”, доверительные.

Кроме того, старшеклассники выразили желание иметь право свободного посещения уроков, получать стипендии за хорошую учёбу, обеспечивать невмешательство в их личную жизнь. А вот участвовать в ученическом самоуправлении и управлении школой выразили желание всего 1,7% школьников.

Что же касается потребностей родителей, то и здесь на первом месте — знания, качество образования (35,7% — город, 12,1% — село). Родители ждут от школы воспитания, уважения к детям, улучшения профориентации и внеурочной работы, повышения качества работы учителя.

Опрос педагогов выявил 8 наиболее многочисленных групп потребностей: в благоприятных условиях для творческого труда (оснащение кабинетов, удобное расписание, односменные занятия, организация рабочего места, уменьшение наполняемости классов), в достаточной и своевременно выплачиваемой зарплате, бытовых условиях, в оздоровительных мероприятиях и отдыхе. И снова проявилась городская и сельская специфика. Культурные и духовные потребности обнаруживают 14,8% сельских учителей и 9% городских. В методической работе в школе и повышении квалификации нуждается город — 25%, село — 3,3%. А вот в профессиональном общении горожане не нуждаются (устали, видимо, от него), а сельские учителя — 6,6%.

Актуализируя потребности участников образовательного процесса, мы стимулируем возникновение мотивов их индивидуальной, групповой и коллективной деятельности. Актуализацией потребностей, очевидно, должны заниматься и органы школьного самоуправления.

Каждый из коллективов — педагогический и ученический, а также ассоциация родителей призваны способствовать реализации специфических потребностей своих членов в школе через органы самоуправления.

Такая цель возвращает школьное самоуправление в систему общественных структур в сфере народного образования, отводит ему общественно присущие роль и место в школе, в чёткой логике определяет содержание, формы и методы деятельности как совместных, так и отдельных органов самоуправления учащихся, их родителей и педагогов.

В школе при этом функционируют два субъекта внутришкольного управления с различными целями: директор и остальные работники призваны осуществлять государственную политику в области образования, а органы школьного самоуправления удовлетворять потребности своих групп (“избирателей”).

Каковы же основные положения концепции школьного самоуправления?

В современной школе каждый коллектив и объединение взрослых и детей (учеников, учителей, родителей) имеет право на самостоятельное решение своих вопросов, удовлетворение потребностей и интересов. Этому могут служить отдельные органы самоуправления:

а) педагогического коллектива — педагогический совет, методический совет, методические объединения учителей, классных руководителей, воспитателей, малые педсоветы, психолого-педагогические консилиумы и т.д.;

б) ученического коллектива — собрание учащихся школы (высший орган их самоуправления); школьная ученическая конференция; избранные школьным ученическим собранием (конференцией) совет учащихся (ученический совет) школы, его комиссии, штабы, классные собрания учащихся; классные ученические советы, их комиссии, штабы и другие органы;

в) ассоциации родителей школы — школьное родительское собрание (высший орган самоуправления родителей); школьная родительская конференция; избранный школьным родительским собранием (конференцией) родительский комитет школы, его секции, комиссии и другие структурные подразделения; классные родительские собрания; классные родительские комитеты и их подразделения.

При организации деятельности органов самоуправления педагогов, учащихся и их родителей целесообразно руководствоваться такими правилами:

— Всё, что они могут решить, должно передаваться им, с условием, что их решения и действия не будут ущемлять интересы и права других участников школьной жизни.

— Каждый орган самоуправления наделяется реальными властными полномочиями, “безвластные” органы самоуправления не создаются (это пустой звук).

— Ни один коллектив или объединение в школе не вправе диктовать свою волю другим коллективам и объединениям взрослых и детей. Все они призваны взаимодействовать на основе совета, согласия, сотрудничества и соуправления.

— Приоритетом пользуются органы самоуправления непосредственной демократии (общие собрания) перед органами представительной демократии (конференции, советы, комитеты и др.).

— В школе действует принятая в соответствии с её Уставом согласительная система разрешения конфликтов и противоречий между органами самоуправления и управления школой. Решение того или иного органа самоуправления может быть отменено либо вышестоящим органом (если он есть), либо самим органом самоуправления, принявшим решение, — по представлению обжалующей стороны.

Школьные работники, учащиеся и их родители, их органы самоуправления не могут действовать изолированно друг от друга, без взаимодействия по актуальным школьным проблемам.

А для этого нужны органы их совместного управления (соуправления) школой — общешкольное собрание педагогов, учащихся и их родителей, общешкольная конференция школьных работников, учащихся и их родителей, избранный общешкольным собранием

(конференцией) школьный совет, состоящий из педагогов, учащихся и родителей, а также его комиссии и другие структурные подразделения; общее собрание учащихся класса, работающих в нем педагогов и родителей и т.д.

Органы школьного самоуправления руководствуются принципами равноправия, выборности, обновляемости, открытости и гласности, демократии, законности, педагогической целесообразности, представительства, коллегиальности в принятии решений и персональной ответственности за их выполнение, а также принципами гуманности, свободы самодеятельности, распределения полномочий, критики и самокритики.

Как мы уже говорили, наряду с органами соуправления общешкольного уровня могут действовать органы соуправления на базе первичных коллективов и ассоциаций (классов, их параллелей), а также учебных смен.

В содержание работы органов школьного самоуправления сегодня входят:

1. Законотворческая деятельность (разработка, принятие и реализация школьных “законов” и других локальных нормативных актов; обеспечение школы основными организационно-правовыми параметрами, режим школы, меры поощрения, наказания и ответственности участников школьной жизни; порядок приёма учащихся в 1-й и 10-й классы, в специализированные классы и т.д.).

2. Координирующая деятельность (совместная или параллельная работа педагогов, учащихся и родителей по подготовке и обсуждению проектов устава школы, кодексов прав и обязанностей учащихся, педагогов и родителей и т.д.).

3. Совершенствование образовательного процесса (экспертная оценка идей перестройки учебно-воспитательного процесса; разработка мер стимулирования труда педагогов и учебной, трудовой и общественно полезной деятельности учащихся, родителей в помощь школе; поиск и реализация резервов улучшения учебного процесса, внеурочной работы и т.д.).

4. Представление и защита интересов школы и членов школьного коллектива от неблагоприятных воздействий окружающей среды и административного произвола; укрепление материально-технической базы школы, привлечение сил и средств юридических и физических лиц.

5. Использование (при возможности — комплексное) таких методов деятельности, как общественное поручение, общественное мнение, стимулирование, доверие, педагогическая инструментовка конкретного дела, управленческого цикла, подготовка и проведение соревнований и т.д.

Школьное самоуправление будет эффективным, если администрация школы передаст часть своих полномочий (лучше всего — отражённых в уставе школы) органам школьного самоуправления, если коллектив будет учить школьников и их родителей: вооружать знаниями, умениями и навыками самоуправленческой деятельности, своевременно и достоверно информировать членов школьного сообщества о деятельности органов самоуправления и её результатах; использовать меры стимулирования общественной деятельности школьных работников, учащихся и родителей.

Рассмотрим более подробно проблемы современного внутришкольного управления. Когда началась демократизация всех сфер жизни в нашей стране, в школах стали создаваться общественные советы, в состав которых вошли учителя, учащиеся, их родители, представители производственных коллективов и общественности. Провозглашённые принципы демократического, государственно-общественного характера управления образованием, единоначалия и самоуправления, автономности образовательных учреждений создали принципиально новую ситуацию в системе внутришкольного управления.

Если прежде директор и его заместители привлекали учителей, школьников и их родителей к управлению лишь эпизодически в зависимости от своего понимания необходимости этого, то в новой ситуации совет образовательного учреждения и другие органы самоуправления становятся полноправными субъектами управления. Жаль только, что на первой стадии демократизации советы стали создаваться постепенно, повсеместно, что

привело к формализации их деятельности и скомпрометировало эту форму самоуправления. Но там, где к их созданию и деятельности подошли неформально, там школьные советы обрели реальную силу, и директора все больше вынуждены с ними считаться, налаживать с ними взаимодействие, поскольку они постепенно расширяют плацдарм своего участия во внутришкольном управлении. Эта новая управленческая ситуация порождает новые социально-педагогические, правовые, психологические и иные противоречия, требующие разрешения. Обнажённо суть новой ситуации такова: внутришкольное управление осуществляют теперь два основных субъекта: директор, носитель государственных начал в управлении школой, и школьный совет — носитель и представитель общественных интересов в ней.

Непонимание новой управленческой ситуации (“двоевластия” в школе) и неумение её разрешить — одна из причин слабого распространения школьных советов в массовой практике и низкой эффективности их работы.

Эта ситуация должна получить своё разрешение и в теории, и в педагогической практике. В 1993 году в материалах международного симпозиума “Противоречия и пути их разрешения в деятельности школьных советов” были предложены основные пути и средства преодоления противоречий. Итак, интегративный государственно-общественный орган управления (совет) будет эффективен, если в нём обеспечивается оптимальное соотношение учителей как носителей государственной власти и школьников и их родителей как носителей общественных начал в управлении. Будучи членами совета школы, педагоги становятся также носителями и общественной власти в ней. Совет может возглавить директор школы при условии, что он демократичен, высокопрофессионален, воспринимает школьные интересы как свои личные, пользуется доверием коллектива школы и родителей.

Если же директор не отвечает хотя бы одному из этих условий, председателем совета лучше избрать его заместителя, обладающего этими качествами. Такая рекомендация вытекает из теории и закономерностей социального управления: полнота, оперативность и достоверность получаемой информации — важнейшее условие успешного управления. Ясно, что такой информацией в школе могут обладать только директор и его заместители.

Еще один способ преодолеть противоречия — чётко разграничить функции и полномочия между школьным советом и директором школы.

Например, директор школы компетентен и несёт ответственность в следующей деятельности:

- подбор и расстановка кадров, ответственность за уровень их квалификации;
- организация и совершенствование методического обеспечения образовательного процесса;
- разработка и утверждение образовательных программ и учебных планов;
- разработка и утверждение рабочих программ учебных курсов и дисциплин;
- разработка и утверждение годовых календарных учебных графиков (по согласованию с органами местного самоуправления);
- установление ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательного учреждения в пределах собственных финансовых средств и с учётом федеральных и местных нормативов;
- формирование контингента обучающихся в пределах оговоренной лицензией квоты, если иное не предусмотрено Типовым положением об образовательном учреждении соответствующего типа и вида и Законом РФ “Об образовании”;
- осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации;
- осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации школьников в соответствии с уставом и требованиями Закона РФ “Об образовании”;
- предоставление учредителю и общественности ежегодного отчёта о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств;

установление надбавок и доплат к должностным окладам работников образовательного учреждения, порядка и размеров их премирования;

материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями в пределах собственных финансовых средств;

привлечение дополнительных источников финансовых и материальных средств, в том числе использование банковского кредита для осуществления деятельности, предусмотренной уставом школы;

установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания, распределение должностных обязанностей;

контроль за своевременным предоставлением отдельным категориям учеников, воспитанников дополнительных льгот и видов материального обеспечения, предусмотренных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления;

создание в образовательном учреждении необходимых условий для работы, организация общественного питания и медицинского обслуживания, охрана и укрепление здоровья учеников и педагогов.

Кроме этих полномочий, мы бы отнесли также обеспечение санитарно-гигиенических, противопожарных условий, техники безопасности труда обучающихся и школьных работников; организацию финансово-хозяйственной и предпринимательской деятельности школы, работу вспомогательного персонала; представление интересов школы за её пределами, взаимодействие с государственными и общественными органами и организациями.

При этом необходимо иметь в виду, что не все перечисленные полномочия и сферы ответственности директора являются его полной монополией в школе: ряд из них (контроль успеваемости, привлечение дополнительных средств и некоторые другие) при ведущей роли директора могут также осуществляться и советом школы.

Раскроем теперь компетенцию и сферы ответственности общественного совета школы:

разработка и принятие устава образовательного учреждения;

разработка и принятие правил внутреннего распорядка, иных локальных актов;

координация деятельности общественных (в том числе детских и молодёжных) организаций (объединений), не запрещённой законом;

содействие деятельности учительских организаций (объединений) методических объединений.

Этим исчерпываются полномочия совета, зафиксированные в законе РФ “Об образовании”. Однако, на наш взгляд, совет школы может и должен иметь и другие полномочия. Назову их:

общественный контроль за поступлением и расходованием внебюджетных средств;

соуправление школой со стороны педагогов, учащихся и их родителей;

гуманизация и гармонизация взаимоотношений в школе;

совершенствование образовательного процесса, хозяйственной и предпринимательской деятельности;

экспертная оценка проектов и идей перестройки школьного процесса;

выявление и обмен мнениями членов школьного сообщества;

интеграция государственной (административной) и общественной форм управления школой.

Здесь также надо подчеркнуть, что не все перечисленные полномочия и сферы ответственности школьного совета являются его полной монополией. Ряд из них при ведущей роли совета школы может и должен осуществлять директор.

Преодолеть противоречия поможет чёткое определение содержательно-правовой сферы взаимодействия школьного совета и директора как равноправных партнёров. Их сотрудничество необходимо в работе по демократизации школьной жизни, защите интере-

сов школы от неблагоприятного воздействия внешней среды и т.д., о чём мы уже говорили.

В деятельности школьного совета необходимы демократические нормы и механизмы: коллегиальное принятие управленческих решений, всесторонний учёт условий работы школы, обсуждение способов выполнения решений с исполнителями, обеспечение самостоятельности и свободы действий подчинённых структур и т.д.

Комплексное использование этих средств, способов позволит преодолеть опасность двоевластия в школе и обеспечит её функционирование в режиме развития.

В завершение вернусь к письму школьницы в педагогическую газету. От него веет страхом и бесправием перед авторитаризмом руководителя школы. Такая ситуация не единична. Она характерна для многих российских школ, её отмечало и Министерство образования Российской Федерации в письме от 12 февраля 1996 года. В нём отмечается: “Во многих общеобразовательных учреждениях руководители создают препятствия для организации деятельности выборного органа, чем ущемляют права участников образовательного процесса, лишают их возможности участвовать в управлении школой, гимназией, лицеем... Такая позиция руководителей общеобразовательных учреждений затрудняет формирование социальной активности, воспитание гражданственности обучающихся...” Трудная, оказывается, это наука — делиться властью.

Министерство образования РФ в связи с этим рекомендует органам управления образованием:

обеспечить соблюдение законодательства Российской Федерации в области образования, уделив особое внимание соблюдению законных прав участников образовательного процесса в части их участия в управлении общеобразовательным учреждением;

изучить опыт работы руководителей подведомственных им общеобразовательных учреждений по активизации работы советов, а также проанализировать причины и обстоятельства, затрудняющие создание и функционирование советов общеобразовательных учреждений;

регулярно информировать педагогическую и родительскую общественность о формах самоуправления в общеобразовательных учреждениях, об опыте работы и допущенных нарушениях в их деятельности;

организовать курсы повышения квалификации руководителей общеобразовательных учреждений по вопросам деятельности советов на базе региональных ИПК и ИУУ.

Со времени этих рекомендаций прошло четыре года. Пора посмотреть, что сделано на местах, проанализировать массовую практику. Может, тогда меньше станет школьников, которых “сковал страх перед властью директора школы...”.