

НА ПУТИ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ШКОЛОЙ: РОССИЯ И ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Как улучшить управление школой? Около ста пятидесяти лет назад в Великобритании решили создавать общественные механизмы. Чуть более 10 лет назад Россия также стала привлекать общественность к управлению школой. А сегодня в российских школах уже создаются управляющие советы. Чем же может быть полезен российскому образованию зарубежный опыт? Какие проблемы в процессах демократизации управления школой существуют в обеих странах?



Евгений Руднев,
старший преподаватель
кафедры управления
человеческими
ресурсами
Академии
повышения
квалификации и
переподготовки
работников
образования

Новое дыхание школьных советов в России

С 1999 года после подписания указа Б. Ельцина о попечительских советах в отечественном образовании активно развивается идея об общественном управлении школой. Как грибы стали расти советы. Многие восприняли их как «мешки с деньгами». Прошло время, и лишь десять процентов из них выжили. Сохранившиеся советы — это, как правило, совещательные органы при сильном директоре, состоящие из авторитетных лиц на местном уровне. Особенность таких советов в том, что их решения имеют рекомендательный характер. В сельской местности они создавались по типу переговорных площадок для участия всех лиц, включённых в образовательный процесс, и сохраняются в таком качестве и сегодня. Часть советов превратилась в фонды, задачи которых — собирать деньги, осуществлять социальный заказ и контролировать его исполнение. Между тем такие существенные позиции, как содержание обучения, система оценивания, жизнь ребят в школе, бюджетное финансирование, зарплата, назначение администрации школы, штат и другие, определяются либо директором, либо органами управления образованием. Однако обновление школы требует разных ресурсов, среди которых главный — изменение системы управления.

На современном этапе вновь возникает интерес к проблеме советов.

Управляющий совет английской школы — от протокола к действию

До 1986 года роль членов советов (англичане называют их «governing body»), а тогда в них входили представители церкви, местных органов управления образованием и члены благотворительных фондов, была протокольной. Их роль сводилась в основном к присутствию на церемониях и вручению наград. Но затем был принят закон, согласно которому в советы должны входить все заинтересованные в работе школы стороны, — родители, преподаватели, те, кто финансирует школу (в том числе и представители бизнеса), и при этом ни один из интересов не должен превалировать. Принципами работы в таком совете были названы добровольность, участие, отсутствие вознаграждения. Постепенно полномочия советов законодательным путём расширились. В 1988 году на них были возложены функции по бюджетным и кадровым решениям, а в некоторых школах — управление землёй и имуществом, приём учащихся. В 1990 году управляющие советы получают реальную возможность распоряжаться по своему усмотрению денежными средствами, нанимать и увольнять работников, проводить кадровую политику. В 1998 году на них возложена ответственность за качество обучения в школе и в этой связи увеличена доля родителей и персонала в их составе.



За что отвечает сегодня совет школы в Великобритании? Он принимает стратегические решения, а именно: определяет цели и задачи, политику школы и плановые показатели, бюджет, кадровый состав, стандарты и результаты обучения, учебную программу, назначает и снимает с должности директора. Число функций совета доходит до 45. Считается важным представлять интересы школы и учащихся, представлять школу в местном сообществе и сообщество в школе, выступать в качестве «дружественного критика» (англичане называют эту функцию «critical friend»), рассматривать жалобы и обращения.

Директор, школа и управляющий совет в Великобритании — взаимограничения или сотрудничество?

Чтобы уяснить отношения руководителя, школы и управляющего совета, важно понять состав совета. Как он формируется?

Его состав совета зависит от количества учащихся, функций и стоящих перед ним задач. Ранее законодательство чётко прописывало порядок формирования структуры и состава, теперь советы имеют право делать это самостоятельно, но должен соблюдаться баланс интересов. Он реализуется с помощью механизма представительства. Среди обязательных категорий управляющих — родители (не менее одной трети от состава), персонал школы — не менее двух членов, но не более трети, директор, представитель органа управления образованием — не более одной пятой, представители местного сообщества. Управляющие должности персонала и родителей выборные, директор становится членом совета автоматически, представитель органа управления образованием назначается своим руководством. К факультативным категориям управляющих относятся спонсоры (1–2 человека) и учащиеся (на правах ассоциированных членов).

Каким же образом директор школы взаимодействует с советом? Управляющий совет принимает стратегические решения и определяет комплексную страте-

гию управления, в то время как директор отвечает за конкретные организацию, управление и контроль. Для этого принимаются решения четырёх уровней: на уровне управляющего совета, на уровне управляющего совета по рекомендации совета, на уровне директора по указанию управляющего совета и в установленных советом рамках, на уровне директора. Совет постоянно предлагает свою профессиональную помощь, поскольку в него входят кооптированные члены — представители сообщества (т.е. специалисты-профессионалы в какой-либо области, например, финансист или бывший заместитель директора школы по учебным программам).

Чтобы управляющий совет не был дополнительным начальником (в российском понимании дополнительным районом), управляющие английских советов не стремятся постоянно контролировать учителей школы, но при этом должны жить школой. Управляющий должен хотеть, чтобы школа была успешной. Директор одной из английских школ так описывает деятельность своего управляющего совета: «Наша школа принимает детей с разными возможностями, но не прошедших существующий до сих пор экзамен «11+». Всего в школе 830 детей от 11 до 16 лет по семь классов в параллели. Школа называет себя «технологический колледж». Полный состав управляющих 20 человек. Это добровольцы: 7 человек — родители, 5 человек — представители местного совета, назначенные различными политическими партиями, 5 человек, вошедшие по кооптации (в том числе два финансиста, один специалист по кадрам, один бывший работник образования), 2 учителя и один член персонала — не учитель. Структура управляющего совета состоит из трёх главных комитетов: «Учебный план» (он также включает комитет по специальным потребностям), «Финансовые вопросы и основные цели», «Кадры». Другие комитеты называются «Комитеты по темам», например, по дисциплине учеников или по дисциплине персонала. Совет собирается 7 раз в год.



На первом заседании избираются председатель и члены комитетов. Члены других комитетов (по темам) собираются, как правило, не чаще 2–3 раз в год. Как работает структура? Например, как-то ко мне позвонил родитель и сказал, что он не удовлетворён тем, что говорит на своих уроках учитель географии (при этом его сын имеет высокие баллы по предмету). Я прояснила ситуацию, но он остался недоволен результатом разговора, и тогда я посоветовала обратиться в комитет по кадрам. Там с ним тоже побеседовали, и он остался удовлетворён. Важным здесь является то, что родители могут пожаловаться и знают, что они будут услышаны.

Далеко не все учащиеся моей школы хорошо себя ведут. Тогда в очень официальной обстановке совместно с членами дисциплинарного комитета в моём присутствии и в присутствии родителей идёт разговор. Принципиально важно, что в этот комитет входят не члены от персонала, а сторонние лица. Как правило, это имеет действие. Если же и это не действует, принимается решение об исключении ученика. Но сам директор не может принять такого решения, а только с разрешения совета».

Разные культуры — разные проблемы

Среди плюсов британских школьных управляющих советов англичане называют постоянную заинтересованность, внимание и профессиональную помощь со стороны самых разных представителей общества и подотчётность учащимся и родителям. Но настолько ли гладко всё в их деятельности? Сами члены советов чаще всего отмечают проблему нагрузки, ведь они работают бесплатно и такая работа отнимает у них много времени (в среднем у рядового управляющего за триместр она составляет 20–30 часов, а у председателя — 40–60 часов). Камнем преткновения становится информация, ибо часто управляющие не могут принять решение как из-за её недостатка, так и избытка. Среди проблем — и отношения с персоналом. Очень важно отношение учителей

к управляющему совету, ведь плохо, если совет будет слишком часто вторгаться в их деятельность, как плохо и то, если учителя будут игнорировать его — у членов совета возникает ощущение ненужности. Немаловажно, насколько совет проводит различие между распорядительскими функциями и собственно управлением (управляющие совета управляют, но не менеджуют. Менеджируют — значит дают распоряжения в соответствии с собственным положением в управленческой иерархии; управляют — значит содействуют принятию решений с учётом мыслей, позиций, идей более широкого круга людей). Если разводить понятия «управлять» и «Менеджировать» в отношении руководителя, то стоит отметить, что «менеджировать» означает иметь права и ответственность за реализацию определённых решений (например, подписать приказ о введении или отмене школьной формы по основанию решения совета).

Со временем управляющие школьные советы Великобритании отбирали всё больше полномочий у директоров школ. Применительно к российской действительности, когда директор, проведя коллектив через кризисы, порой считает себя и хозяином школы, сложно представить, чтобы он с лёгкостью расстался со многими своими полномочиями. Легко ли отдавали их директора английских школ? Одна из них так отвечает на этот вопрос: «Я была назначена директором школы в 1989 году, когда уже действовал закон 1986 года, и первоначально с недоверием относилась к управляющему совету. Очень часто мнения совета по тому или иному вопросу расходились с моими и приходилось сталкиваться с согласованием, часто очень непростым и неприятным. Но как директор школы вы всегда более компетентны в области образования (согласно английскому законодательству, директор участвует в работе управляющего совета по желанию). Надо помнить, что управляющие — граждане, поэтому просто нужно чётче сформулировать их роль, ответственность и обязанности».



Насколько применимы механизмы управления британской школой в России? Юристы отмечают значительные различия в правовом положении двух стран. В Великобритании действует англо-саксонская система права, которая предполагает больше свободы и более либеральна. В России — романо-германская, более жёсткая и структурированная. Гражданский кодекс очень чётко определяет формы организаций. Школа — это учреждение, где учредитель назначает руководителя и, по сути, контролирует учреждение. Сегодня у нас для того, чтобы наделить совет, например, такой функцией, как принятие на работу и увольнение директора, необходимо пересмотреть очень многие законодательные акты. Нужно изменять Гражданский кодекс, кодекс о труде, закон о местном самоуправлении, необходимо менять бюджетные отношения, потому что лицом, полномочным распоряжаться деньгами, является директор (а не совет, как в Англии). В российском законодательстве нет чёткого определения самоуправления, поэтому решения органов самоуправления в школе носят рекомендательный характер. Исключить ученика из школы сегодня может только орган управления образованием.

Между тем в нашей школе накоплен опыт по созданию общественно-государственного управления образованием. Но при широком внедрении этой идеи в жизнь возникает множество проблем.

На первый план выходит степень готовности школы. Для государственно-общественного управления нужна реальная хозяйственно-экономическая независимость. Пока директор не привыкнет принимать решения, он ничего не сможет предложить совету. Отличительной особенностью руководителя не привыкшего принимать решения является зависимость от вышестоящего руководства. Школа, выстраиваемая таким руководителем, будет отличаться отсутствием собственного лица. Если быть точнее, лицо будет, но учиться и работать в такой школе будет не интересно. Важна также заинтересован-

ность в потребителе образовательных услуг, и возможностью для этого может стать подушевое финансирование. Именно тогда директор начнёт прислушиваться к общественности и попытается понять, чего от него хотят. Другое условие внедрения государственно-общественного управления — готовность сообщества. Здесь важны мотивы, осознанное отношение родителей к тому, чего они желали бы для своих детей. Кроме того, важны управленческие умения членов сообщества, их функциональные возможности в совете.

Среди причин неразвитости государственно-общественного управления и низкая информированность общественности о состоянии результатов образования (в основном родители узнают о школе от детей), сложность поиска объекта для совместного управления государством и общества, особенности организационной культуры образовательного учреждения и управленческой культуры школы. Педагогические коллективы слабо владеют технологиями работы с сообществом. Следствиями неразвитости государственно-общественного управления образованием являются «закрытость», самодостаточность и стагнация образовательных систем, обострение противоречия между реальными и востребованными общественными результатами образования, рост неудовлетворённости результатами образования, потеря потенциальных инвесторов и социальных партнёров.

Трудности связаны также и с тем, что руководители не умеют взаимодействовать с людьми из необразовательной среды, управляющие структуры не видят выгоды в участии общественности, ограничивая её роль только финансовыми вопросами, управляющие системы не хотят передавать полномочия, ведь причинами, по которым общественность идёт в общественное управление, порой являются ярко выраженные властные мотивы или «реклама» личности. К государственно-общественному управлению нельзя прийти, не изменив уклада или организационной культуры образовательного учреждения. **НО**