

# УПРАВЛЯЮЩИЕ СОВЕТЫ В РОССИЙСКИХ ШКОЛАХ: НАЧАЛО ЭКСПЕРИМЕНТА

**В действующем Законе РФ «Об образовании» (статья 35) предусмотрено создание в школах различных органов самоуправления, в том числе советов. Опираясь на эту законодательную норму и изучив зарубежный опыт общественного участия в управлении школой, рабочая группа по вопросам усиления общественного участия в управлении образованием Министерства образования и науки РФ (авторы статьи — члены этой группы, А.А. Пинский — её руководитель) совместно с Комитетом по образованию и науке Государственной Думы подготовила пакет нормативных документов. В него вошли предложения о нововведениях в Закон РФ «Об образовании» и соответствующих изменениях в Типовом положении о школе, нормативные акты по вопросам создания, полномочиям и деятельности Управляющих советов. Эти документы в 2003 г. обсуждались и были одобрены Координационным советом Минобразования России.**

**Анатолий Пинский,**  
директор школы  
№ 1060 г. Москвы,  
кандидат  
педагогических наук

**Марк Мусарский,**  
ректор Академии  
социального  
управления  
Московской  
области, кандидат  
экономических наук,  
доцент

**Александр Моисеев,**  
руководитель  
Центра  
стратегических  
разработок  
Академии  
социального  
управления  
Московской  
области, кандидат  
педагогических наук

Весной этого года министр образования и науки РФ направил руководителям ряда регионов — субъектов РФ письмо, в котором поддержал начало эксперимента: апробацию моделей Управляющих советов в общеобразовательных школах. В апреле в Академии повышения квалификации и переподготовки работников образования РФ состоялся организационный семинар, и сейчас в Республике Карелия, Ярославской, Московской, Тамбовской областях, Красноярском крае и Южном округе Москвы началась экспериментальная работа, которая должна в конце 2004 г. привести к первым выборам Управляющих советов в пилотных школах каждой территории. Начало эксперимента даёт основания рассказать о наших подходах и планах на будущее.

## Управляющие советы: история идеи

Школьные советы в различных странах сейчас быстро развиваются, особенно с начала 90-х гг. XX в. Разумеется, в каждой стране модели Школьных советов строятся с учётом культурной и национальной специфики, однако общую тенденцию развития советов можно усмотреть во всё большем сдвиге *«от консультирования и содействия — к принятию решений»*. При всём многообразии форм Школьных советов в национальных образовательных системах («советы», «комитеты», «комиссии», «управляющие», «попечительские», «доверительные», «содействующие», «согласительные»), как правило, все они имеют два определяющих признака. Во-первых, в них входят представители *общественности* — от родителей учеников, сотрудников (учителей) школы, местных сообществ. Во-вторых, Школьные советы вправе принимать решения о деятельности школы, т.е. имеют *управленческие* полномочия. Именно эти две ключевые особенности позволяют говорить о том, что Школьные советы стали институтом *участия общественности в управлении* школой. Они представляют собой собственно *общественную составляющую в управлении* — наряду с привычной административно-государственной. Это означает, что кардинальные изменения претерпевает сам институт школы. Административная её модель постепенно трансформируется в школу гражданского общества — в «гражданскую школу».



Аналогичные процессы идут, а в последние годы активизируются и в России. Всё активнее ведутся соответствующие разработки на законодательном уровне, всё чаще обсуждается вопрос о государственно-общественном характере управления в образовании. Конечно, можно спросить: а в чём причины и смысл такой тенденции? Почему управление школой должно иметь не только государственный, но и общественный характер? В чём смысл этой идеи закона? Ведь никто не говорит о введении общественной составляющей управления в армии, в больницах, поликлиниках или на госслужбе.

Дело в том, что если общественность (родительская, местная, деловая, культурная) не обладает управленческими полномочиями, общество постепенно *отчуждается* от школы. Общественность считает, что «мы ни в чём не полномочны», «здесь всё решают без нас», — и постепенно отворачивается от школы. Результаты известны: падает общественная заинтересованность в качестве работы школы, всё больше школьников занимаются с репетиторами, а некоторые переходят в экстернат. Школа постепенно становится закрытой для общества системой, а общество отворачивается от неё — и это весьма негативный процесс. Единственно возможный здесь путь, которым идут практически во всех развитых странах, — вводить институт общественного управления школой. Начиная с участия в школьном деле церковных общин и местных сообществ (коммун на Западе, земств в России), в истории развития образования всегда можно увидеть общественное участие в управлении им.

Российские документы последнего десятилетия, посвящённые общественному участию в управлении школой, обладают одним любопытным родовым признаком: практически все они начинаются с традиционной формулы: «В соответствии с Федеральным законом «Об образовании» одним из принципов государственной политики в области образования является демократический, государственно-общественный характер управления образованием» (Закон РФ «Об образовании», ст. 2, п. 6). Однако с сожалением приходится констатировать, что эти нормы Закона «Об образовании», особенно применительно к школе и системе общего образования, разделили судьбу других его принципиальных и, безусловно, прогрессивных деклараций, а именно: они просто не выполняются. *Управление школой по-прежнему командно-административное (за исключением очень небольшого числа школ, где элементы общественного участия инициативно введены в систему внутришкольного управления, как правило, за счёт доброй воли и творческой активности «продвинутых» директоров). Естественная «предыстория» такого подхода вполне понятна: десятилетия сфера образования в нашей стране была закрытой системой, влияния общественности на которую фактически не допускалось, что определялось самой сущностью тоталитарного государства, полностью контролировавшего все сферы жизни общества.*

Все важные управленческие решения, определяющие жизнь и деятельность школы, в 99% школ у нас по-прежнему принимает директор либо учредитель и на вышестоящих уровнях государственного управления. Однако в условиях, когда в стране чрезвычайно динамично и быстро, по историческим меркам, идёт становление рыночной экономики, гражданского сознания и общественной активности в самых разных сферах жизни, сохранение, по сути, советских управленческих традиций приводит ко всё более явным негативным последствиям. В полной мере к ситуации в целом приложим вывод, сделанный экспертами Московской школы социальных и экономических наук: *скорость трансформации общества существенно превысила скорость трансформации системы образования*. К этому надо добавить фоновое, но весьма существенное обстоятельство: несомненный рост общественного внимания и интереса к образованию, что обнаружилось в последние несколько лет в процессе широких дискуссий и начавшихся преобразований (дискуссия о двенадцатилетке, ЕГЭ, профильной школе, здоровье детей, зарплата учителей и т.д.).

Один из авторов этой статьи (А. Пинский) ведёт форум «Родители и школа» на Российском общеобразовательном портале<sup>1</sup> и фиксирует, что всё больше вопросов родителей сводится, с одной стороны, к описанию тех или иных негативных случаев в конкретной школе, и с другой — к признанию практически полной невозможности как-либо улучшить ситуацию. Всё это можно охарактеризовать как некое «гражданское бесправие» людей в школе, и оно постепенно всё больше осознаётся населением, приобретая формы либо подчёркнуто апатичного, либо, наоборот, агрессивно-го отношения к школе.

<sup>1</sup> См.: <http://www.school.edu.ru>, подраздел [http://www.school.edu.ru/boards.asp?tmpl=threads&ob\\_no=5991](http://www.school.edu.ru/boards.asp?tmpl=threads&ob_no=5991)



Несомненно, таким положение дел не может оставаться. Необходимо, чтобы управление в школьном деле приобрело демократический, государственно-общественный характер. А для этого должны быть созданы чёткие правовые и организационные условия.

## Совет школы и Попечительский совет

У нас уже возникла ситуация участия различных общественных органов в управлении школами. Но у этих общественных органов нет пока реальных управленческих (властных) полномочий. Общественные органы и структуры, принимающие сегодня реальное участие в делах школы, можно условно разделить на две основные категории:

— *Совет школы* («школьный совет», «управляющий совет», «совет общеобразовательного учреждения» — как внутренний орган самоуправления школы, компетенция которого определяется уставом школы);

— *Попечительский совет* (как «внешнее» по отношению к школе, самостоятельное юридическое лицо, создающееся обычно в виде некоммерческой организации).

В вопросе о попечительских советах отметим одну понятийно-юридическую тонкость: в законодательстве в качестве основного используется понятие «орган самоуправления» (образовательного учреждения). На практике же попечительские советы школ сегодня чаще создаются как внешние самостоятельные организации, как советы «при школах». Связка подобного совета со «своей» школой определяется, по идее, из его устава и названия («попечительский совет школы №...»).

В этом случае, однако, попечительский совет, строго говоря, не может рассматриваться как орган *самоуправления* школы и, более того, как орган *управления* ею. Конечно, у нас есть сторонники попечительских советов в форме само-

стоятельного, обособленного от школы юридического лица, настаивающие на том, что подобные советы могут иметь не только функции благотворения («нашёл деньги — дал их школе — проверил целевой характер расходования»), но и собственно управления. Однако роковым вопросом для такой позиции оказывается следующий: как негосударственное (и «не-муниципальное», т.е. не входящее в систему органов публично-правовых образований) юридическое лицо, находящееся в 100% частной собственности, может приобрести права *управления* по отношению к государственной (муниципальной) школе — организации, находящейся в 100% государственной (муниципальной) собственности? Слабая теоретическая надежда возможна была бы в следующем ответе: «посредством того, что учредитель, т.е. орган местного самоуправления, передаст ей, т.е. частной некоммерческой организации, часть полномочий учредителя по управлению школой». Однако сторонники подобного подхода пока не сумели нам предложить, даже теоретически, *ни одного* внятного правового механизма подобного отчуждения полномочий.

Попечительский совет очевидным образом отличается от такого органа самоуправления вузом, как Учёный совет, который вряд ли можно себе представить зарегистрированным в форме самостоятельной некоммерческой организации. Конечно, и внутришкольный орган самоуправления в ряде случаев на практике получил название «попечительского совета», однако это не более чем название. Это наименование, впрочем, вполне правомерно с точки зрения Закона «Об образовании» и федеральных нормативных актов о попечительских советах<sup>2</sup>, однако оно мало соответствует, во-первых, смысловой сути «попечения», «благотворения» и, во-вторых, складывающейся практике регистрации попечительских советов как обособленных юридических лиц.

Повторим, что применительно к задачам усиления общественного начала в управлении школой и в системе общего образования главным, с нашей точки зрения, сегодня становится вопрос не столько о *совещательных* или *благотворительных* функциях подобных органов, — они уже используются на практике, — сколько вопрос о придании им реальных *управленческих* функций (предметы ведения и властные полномочия).

Попробуем кратко обобщить особенности двух обозначенных выше принципиальных форм — «внутришкольной» и «внешней», т.е. Школьного совета и Попечительского совета.

Итак, *Школьный совет* («Управляющий совет»; также распространяется термин «Совет общеобразовательного учреждения») не является самостоятельным юридическим лицом, представляет собой уставный орган школы. Конкретные управленческие полномочия регламентируются уставом школы, который, однако, составляется на основе Типового положения,

<sup>2</sup> Президентский указ и постановление Правительства РФ о попечительских советах.



и именно эта особенность позволяет через федеральный уровень регулирования вводить необходимые нововведения в муниципальной школе. Одна из возможных проблем: при переводе счетов школ в казначейство работа с внебюджетными деньгами может стать менее оперативной.

*Попечительский совет.* Правовая форма чётко не определена (по ширящейся практике самостоятельное юридическое лицо). Предполагаемое преимущество — возможность гибкой и независимой от органов казначейства и органов управления образованием финансовой деятельности. По существу, это вспомогательная и благотворительная структура, ибо неясно, как внешняя негосударственная организация может приобретать по отношению к школе реальные управленческие функции.

## Многоуровневость общественного участия

Наше предложение по поводу разделения функций «внутренних» (школьных) и «внешних» (попечительских) советов вытекает из идеи *многоуровневости управления* в системе общего образования. А именно очевидны четыре уровня управления в общем образовании: федеральный, региональный, муниципальный, школьный. На каждом из этих уровней управления возможно то или иное общественное участие, на каждом из них свои конкретные формы должен найти принцип «государственно-общественного характера управления».

Мы предлагаем для школьного уровня иметь, в качестве базового, понятие «Совет общеобразовательного учреждения». Для муниципального и регионального — понятие «Попечительский совет» (что, кстати, всё больше соответствует практике на местах — сравните попечительские советы по образованию того или иного города, области, при мэре, вице-губернаторе). Для федерального уровня вопрос пока, видимо, следует оставить открытым (нет достаточного опыта и необходимой меры концептуальной ясности), однако в будущем этот вопрос также может оказаться важным и перспективным<sup>3</sup>.

Однако сейчас мы ограничимся в основном уровне учебного заведения (школьный уровень) и, соответственно, проблематикой Совета школы. Представляется, что, несмотря на известную «скромность» подхода (избран школьный, то есть самый «нижний» уровень управления), именно здесь находится узловое звено модернизации управления — на уровне конкретной школы — основной «клеточки» образовательной системы.

## Структура и формат законопроектных предложений

Планируя законодательные изменения, необходимо соотносить их с базовыми принципами построения новых школьных сове-

тов — как советов, наделяемых собственно управленческими полномочиями, которые должны, на наш взгляд, соотноситься с правоспособностью принятия (и/или официального согласования) решений: по экономической деятельности школы; по организации учебного процесса, режима и уклада жизни школы; по решению некоторых педагогических и кадровых вопросов. Кроме того, необходимо формулировать чёткие положения о составе Совета и порядке его формирования.

Очевидно, что вся система разрабатываемых норм распределится по различным уровням нормативных правовых актов, среди которых можно выделить:

- Федеральный закон («Об образовании», плюс, возможно, поправки в иные федеральные законы);
- изменения в «Типовом положении об общеобразовательном учреждении» (принимается постановлением Правительства РФ);
- примерное положение о совете общеобразовательного учреждения (принимается Министерством образования и науки РФ).

Именно эта работа сейчас активно ведётся. Хотя, конечно, вся система необходимых норм пока разработана не окончательно и будет ещё нуждаться в серьёзных профессиональных и общественных обсуждениях. Важно, что в обсуждение этой проблематики постепенно стали включаться центральные, региональные и сетевые СМИ.

---

Вот характерный отклик из саратовских СМИ:  
«В школах могут появиться Советы, которые ограничат власть директоров. Новый совет школы будет состоять из трёх частей. Половину мест в нём займут родители учащихся, четверть достанется педагогам. На оставшиеся вакансии пригласят учредителей в лице представителей местных роно и выпускников прошлых лет, а также спонсоров. Возможно, будут выделены два места лучшим представителям старших классов. При этом директор, а возможно, и завуч школы не смогут занимать пост председателя Совета. Более того, директора будут назначать учредители и Совет, а обсуждать возможных пре-

<sup>3</sup> Так, в ФРГ «Федеральная конференция школьных родителей» — весьма влиятельный орган общественного соуправления в образовании.



тендентов на роль главы учебного заведения получают право все члены новой структуры. Орган самоуправления школой сможет даже снять с занимаемой должности уже действующего директора школы. Члены новой структуры смогут коллегиально вносить дополнения в Устав школы и решать, кого из учеников исключить. Они также будут определять, имеет ли смысл сдавать часть здания школы в аренду, издавать приказы о поощрении или взыскании педагогов, составлять график работы школы и устанавливать сроки каникул. Даже право ввести в школе положение о дополнительных платных услугах будет предоставлено коллегии представителей родителей, учредителей и учителей» (СаратовБизнесКонсалтинг. 2003. 10 июня (www.sarbc.ru).

В этих дискуссиях нам удаётся, с одной стороны, сформулировать и внести в разработки достаточно важные дополнения и коррективы, с другой стороны, всё более ясно становится, что именно население воспринимает критически. Особенно острые возражения (к слову сказать, не разделяемые руководством исполнительной и законодательной ветвей образовательной власти) касались пункта об *обязательности* создания советов общеобразовательных учреждений (СОУ) с обозначенным выше кругом полномочий, т.е. фактически «управляющих советов». Если кратко обобщить эти возражения, они сводятся к формуле: «нужно не обязывать, а давать возможность». Или ещё: «Если всех обязать, то в 90% школ такие советы останутся формальностью, по-прежнему всё будет решать директор».

Против таких соображений, внешне весьма либеральных и «вариативных», трудно возражать. Однако приходится. Ибо, во-первых, все подобные *возможности* уже заложены в действующий закон, однако «почему-то» не реализуются, а управление школой остаётся административно-авторитарным. Во-вторых, никого ведь не смущает, что при многих организационно-правовых формах (например, в акционерных обществах в коммерческом секторе) *законом* предусмотрены различные наблюдательные советы, общие собрания, советы ди-

ректоров и тому подобные структуры, обладающие *законом же предусмотренными* управленческими полномочиями. Пусть в ряде случаев эти органы остаются формальностью, пусть они всего лишь раз в год «проштамповывают» решения директора или президента фирмы. Однако *обязательная форма нормативно предусмотрена*, она имеется де-юре, — и постепенно она начинает работать, т.е. осуществлять свои законные права де-факто.

## Баланс государственного и общественного контроля

Очевидна связь идеи роста общественной составляющей в управлении с тенденциями *автономии* школы (определённой опять-таки законом). На наш взгляд, отмечаемое многими снижение административно-чиновничьего контроля в школе возможно и оправданно только при условии становления — «на встречу» — не менее весомого и эффективного *общественного присутствия и контроля*.

По существу, мы не открываем здесь ничего кардинально нового по сравнению с многими национальными образовательными системами в мире.

В подавляющем большинстве стран Европейского сообщества в школах созданы различные 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. Можно выделить три категории Советов:

1) *С совещательной функцией (помогающие директору школы)*. В одних случаях у таких Советов есть полномочия только вносить предложения или высказывать мнение (например, в государственных школах фламандской общины в Бельгии, в Голландии и Норвегии).

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

Так, в Германии Школьная конференция занимается различными аспектами школьной жизни и преподавания (программами, распределением помещений, школьными мероприятиями, мерами предосторожности); кроме того, она занимается такими общими вопросами, как домашние задания или школьные эксперименты.

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



В Шотландии Советы по школьному управлению с 1988 г. всё более активно участвуют в решении административных задач в региональных органах управления образованием.

2) *Органы с определёнными полномочиями в принятии решений: вместе с руководителем школы они отвечают за текущую работу школы.* В разных странах — членах ЕС эти органы имеют различные функции.

В Греции Конференция учителей отвечает за организацию (порядок) работы школы, а также за установление 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, средней и старшей школе решают финансовые вопросы, вопросы организации и планирования школьной жизни.

В Дании Школьная конференция отвечает за порядок работы школы. Кроме того, члены Школьной конференции участвуют в разработке программы школы и её подготовке к утверждению муниципальным советом.

В Испании Совет инспектирует и управляет школьной жизнью, обеспечивает активное участие всей школьной общины и выбирает руководителя школы.

В Португалии Школьный совет выбирает и назначает директора школы, утверждает многочисленные документы, которые готовит педагогическая конференция (педагогический совет) школы.

В США руководители школ получили широкие полномочия, позволяющие им определять практически все аспекты деятельности школ; государство контролирует руководителей школы и влияет на её политику через институт Правления школами. Для этого была разработана и принята соответствующая законодательная база и в школах были образованы Советы школ.

Так же строится образовательная система в Англии, но с существенным отличием: государство, стимулируя создание Управляющих школьных советов, не «устранилось» из системы школьного образования, оставив за собой функции контроля и оптимизации изменений.

*Представляется, что в реальной сегодняшней образовательной ситуации нашей страны именно «английский» путь — довольно активного присутствия государства, но именно в качестве регулирующего субъекта — более приемлем, чем «американский». Поэтому остановимся несколько подробнее на английской модели школьных советов<sup>4</sup>.*

<sup>4</sup> Из выступления Майкла Барбера — одного из «отцов» нынешней английской образовательной реформы, ныне старшего советника премьер-министра Великобритании, — на семинаре Государственного университета — Высшей школы экономики по общественному управлению в образовании.

## Школьные советы в Англии

Органы общественного управления школой были созданы законом в 1986 г. Полномочия органов управления ограничивались назначением директора и совещательными функциями по вопросам содержания образования.

В 1988 г. было принято решение предоставить право распоряжаться бюджетом непосредственно школе; был введён принцип подушевого финансирования. Изменения вводились в течение четырёх лет.

В 1993 г. органы общественного управления получили 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, то обязаны были провести родительский референдум, который должен был поддержать или отвергнуть это решение.

В следующие четыре года примерно тысяча школ из 25 тысяч решили принять эту форму правления. В таком способе финансирования были определены преимущества. Прежде всего, на местные органы управления образованием оказывалось давление, которое стимулировало работу этих органов таким образом, чтобы они охотнее отвечали на потребности школы и активно с ней сотрудничали. У школьных директоров появилась дополнительная степень свободы.

Но между местными органами управления образованием и школами стали возникать конфликты, и в 1999 г. был принят новый законодательный акт, запрещающий школам уходить из-под контроля местных органов управления образованием. Тем не менее сохранились и преимущества прежнего подхода: теперь уже все школы, а не только те, что финансировались напрямую государством, получили гораздо больше полномочий. Кроме того, местные органы управления образованием могут расходовать на собственные нужды (помимо пересыл-



ки положенных денег в школы) законодательно определённые суммы.

В 2002 г. в парламенте прошёл законопроект, по которому органам управления школы передаются 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».

Сейчас практически в каждой английской школе есть общественный Управляющий совет (раньше он назывался «Управляющий орган»), который по закону обязан руководить деятельностью школы. В состав этого органа входят директор школы; родители, избранные другими родителями; учителя, которых избирают сотрудники школы; представители местных органов управления. Эта группа привлекает других членов Совета: представителей деловых кругов, различных структур местного сообщества.

Если деятельность школы поддерживает благотворительный фонд, Совет управляет и работой этого фонда. В составе Совета от 15 до 20 человек, в зависимости от численности сотрудников школы. Совет выбирает председателя, который не может быть ни директором, ни одним из учителей, утверждает в должности всех педагогов, хотя непосредственно их подбирает обычно директор. Фактически Совет становится работодателем для педагогического состава школы.

Управляющий Совет школы распределяет школьный бюджет<sup>5</sup>, выделяет приоритеты при расходовании средств, решает, сколько учителей назначить, сколько пригласить других сотрудников, какую технику купить, сколько книг

<sup>5</sup> Осуществляется подушевое финансирование, при этом в расчёт берутся, помимо числа учащихся, и размер учебного заведения, и социальная ситуация, в которой школа находится.

приобрести, какие средства выделить на ремонт и поддержание школьного здания в рабочем состоянии. Кроме того, Управляющий совет отвечает за учебную программу школы (за пределами времени на выполнение обязательного национального учебного плана может распоряжаться оставшимися учебными часами), устанавливает правила школьной жизни (правила поведения учащихся, введение или отмену школьной формы). Поскольку Совет может быть фактически владельцем школьного здания, он отвечает за привлечение большей части капитальных инвестиций.

Работу Совета контролирует общественность. Раз в год члены Совета обязаны публиковать годовой отчёт о деятельности школы, куда включаются и результаты образовательного тестирования, показанные школой. Вслед за этим на общешкольном собрании родители обсуждают опубликованные материалы.

Местные власти непосредственно не управляют жизнью школы, но они проводят мониторинг успеваемости и контролируют финансовые расходы.

Делегирование полномочий школам фактически означает их перевод на самоуправление, но если есть 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 — письменное предупреждение, которое посылается директору школы и органу школьного управления (совету). В нём сообщается, что именно школа должна сделать для того, чтобы изменить сложившуюся ситуацию. 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 причины своего вмешательства.

Итак, каковы достижения и проблемы английской реформы управления школой?

Первое достижение: ответственность за реформирование образования лежит непосредственно на школах, достаточно обеспеченных финансами и властными полномочиями. При этом они должны быть подотчётны общественности.

Второе: хорошие руководители школ и учителя освободились от многих формальных зависимостей. Теперь не нужно, например, просить разрешения у местных органов управления образованием сделать ремонт или приобрести что-либо необходимое для школы.

Появилась возможность сделать школы более разнообразными по содержанию и формам работы. Больше, чем прежде, родители участвуют непосредственно в управлении школой. Ещё одно преимущество: сведения о работе школы широко публикуются. Такова британская версия гласности образования, поэтому школьные проблемы сегодня от внимания общественности не ускользают.



Процесс перемен в Англии занял примерно 15 лет, порой он приобретал весьма проблемный, острый и противоречивый характер. Но сейчас большинство работников английских школ (и родителей) не захотят «перевести стрелки назад» и вернуться к прежней ситуации.

## Основы российского эксперимента

Начиная эксперимент по введению в школах Управляющих советов, Министерство образования и науки РФ в апреле 2004 г. разослало в регионы, участвующие в эксперименте, Методические рекомендации: о функциях, организации и работе Управляющих советов общеобразовательных учреждений. В рекомендациях отмечается, что в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» (ст. 35, п. 2) управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления, при этом возможны различные формы самоуправления.

Управляющий совет — это коллегиальный орган школьного самоуправления, имеющий полномочия, определённые уставом школы, при решении вопросов функционирования и развития школы.

### Основные функции (компетенция) Управляющих советов

Основные функции Совета школы могут определяться в следующем примерном перечне:

- согласуются компонент государственного стандарта общего образования («школьного компонента») и профили обучения;
- утверждается программа развития школы;
- согласуется выбор учебников из рекомендованных (допущенных) Министерством образования и науки РФ;
- устанавливается режим занятий (по представлению педагогического совета), в том числе — продолжительность учебной недели (пятидневная или шестидневная), время начала и окончания занятий;
- принимается решение о введении (отмене) единой в период занятий формы одежды для учащихся;
- рассматриваются жалобы и заявления учеников, родителей (законных представителей) на действия (бездействие) педагогического и административного персонала школы;
- привлекаются внебюджетные средства;
- по представлению директора школы согласуются заявки на бюджетное финансирование и сметы расходования средств, полученных школой от уставной, приносящей доходы деятельности и из иных внебюджетных источников;
- согласуется, какие закреплённые за школой объекты собственности будут сдаваться в аренду;

— заслушивается отчёт директора школы по итогам учебного и финансового года;

— рассматриваются вопросы создания здоровых и безопасных условий обучения и воспитания.

Совет может также, если есть основания, ходатайствовать перед директором школы о расторжении трудового договора с педагогическими и другими работниками школы. Ежегодно Совет должен представлять учредителю и общественности информацию (доклад) о состоянии дел в школе.

Совет несёт ответственность перед учредителем за своевременное выполнение решений, входящих в его компетенцию. Директор школы вправе самостоятельно принимать решение, если Совет его не примет в установленные сроки.

Учредитель вправе распустить Совет, если он не проводит свои заседания в течение полугода, не выполняет свои функции или принимает решения, противоречащие действующему законодательству. В этом случае либо формируется новый Совет по установленной процедуре, либо учредитель принимает решение о том, что в школе пока нецелесообразно создавать Управляющий совет. Если между Советом и директором школы возникает серьёзный конфликт, решение по конфликтному вопросу принимает учредитель.

### Состав, формирование, начало работы Управляющего совета

Членами Совета могут быть представители родителей (законных представителей) учащихся, представители работников школы, учащихся старшей ступени общего образования.

В состав Совета входит руководитель (директор) школы, а также делегируемый представитель школы. Также в состав Совета могут быть включены представители местной общественности по представлению учредителя или избранных членов Совета.



Число членов Совета устанавливается уставом школы.

При определении соотношения (либо представительства) различных категорий граждан в Совете рекомендуется следующее:

— члены Совета из родителей (законных представителей) учащихся избираются на общем родительском собрании. Членов Совета из родителей не может быть меньше одной трети и больше половины общего числа членов Совета;

— в Совет входят по одному представителю от параллели на старшей ступени среднего (полного) общего образования;

— члены Совета из работников школы избираются на общем собрании работников школы. Число членов Совета из работников школы не может превышать одной четверти от общего числа членов Совета.

Руководитель школы после получения списка избранных членов Совета извещает об этом учредителя и членов Совета в трёхдневный срок.

Учредитель издаёт приказ, утверждающий состав Совета, с поручением директору школы провести первое заседание Совета. Учредитель может оспорить первоначальный состав Совета только при нарушении процедуры выборов (если потенциальные участники выборных собраний о чём-то не информированы, нет кворума и т.д.).

На первом заседании Совета избираются его председатель, заместители председателя и секретарь Совета. При этом представитель учредителя в Совете, школьники, руководитель и работники школы не могут быть избраны на пост председателя Совета.

Совет, состав избранных и назначенных членов которого утверждён приказом учредителя, обязан в течение до двух месяцев со дня издания приказа кооптировать в свой состав не менее одной четверти членов (из тех, кто окончил школу; работодателей или их представителей, прямо или косвенно заинтересо-

ванных в деятельности школы или в социальном развитии территории, на которой она расположена; граждан, известных своей культурной, научной, общественной, в том числе благотворительной, деятельностью; представителей общественности и юридических лиц). Кандидатуры для кооптации в Совет, предложенные учредителем, рассматриваются Советом в первоочередном порядке.

Учредителю рекомендуется вести отдельное делопроизводство по вопросам деятельности Советов подведомственных учреждений.

### Организация работы Совета

Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. График заседаний утверждает член Совета. Председатель Совета может созвать внеочередное заседание на основании поступивших к нему заявлений (от членов Совета, учредителя, директора школы). Дата, время, повестка заседания Совета, а также необходимые материалы сообщаются и передаются членами Совета не позднее чем за 5 дней до заседания Совета.

Решения Совета считаются правомочными, если на заседании Совета присутствовали не менее половины его членов.

По приглашению члена Совета в заседании с правом совещательного голоса могут участвовать и те, кто не является членами Совета, если против этого не возражает более половины членов Совета, присутствующих на заседании. Каждый член Совета обладает одним голосом. При равенстве голосов решающим становится голос председательствующего на заседании.

Решения Совета принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Совета и оформляются протоколом. Протокол заседания Совета подписывают председательствующий на заседании и секретарь.

Постановления и протоколы заседаний Совета включаются в номенклатуру дел школы. С ними могут ознакомиться все члены Совета, а также все, имеющие право быть избранными в члены Совета (работники школы, ученики старших классов, их родители и законные представители).

Администрация школы обеспечивает заседания Совета, готовит бухгалтерские, педагогические, справочные и другие материалы к заседаниям Совета.

Совет имеет право создавать постоянные и временные комиссии для подготовки материалов к заседаниям Совета, выработки проектов его решений в период между заседаниями. Совет определяет структуру, число членов и персональное членство в комиссиях, назначает председателя, утверждает задачи, функции, персональный состав и регламент работы комиссий. В комиссии могут входить (с их согласия) все, кого Совет сочтёт полезным для организации эффективной работы комиссии. Руководство работы любой комиссии возлагается только на члена Совета.



## Права и ответственность членов Совета

Члены Совета работают на общественных началах. Член Совета имеет право:

— принимать участие в обсуждении и принятии решений Совета, выражать в письменной форме особое мнение, которое приобщается к протоколу заседания Совета;

— требовать от администрации школы предоставления всей необходимой для участия в работе Совета информации по вопросам, относящимся к компетенции Совета;

— присутствовать на заседаниях педагогического совета школы с правом совещательного голоса;

— досрочно выйти из состава Совета по письменному уведомлению председателя.

Член Совета может быть выведен из его состава по решению Совета в случаях:

— если он не посещает заседания без уважительных причин;

— по его желанию, выраженному в письменной форме;

— при отзыве представителя учредителя;

— при увольнении с работы руководителя школы или увольнении работника школы, избранного членом Совета, если они не могут быть кооптированы в состав Совета после увольнения;

— в связи с окончанием школы или отчислением (переводом) ученика, представляющего в Совете учеников старшей ступени среднего (полного) общего образования, если он не может быть кооптирован в члены Совета после окончания школы;

— если совершены противоправные действия, несовместимые с членством в Совете;

— при выявлении следующих обстоятельств, препятствующих участию члена Совета в его работе: лишение родительских прав, запрещение в судебном порядке заниматься педагогической и иной деятельностью, связанной с работой с детьми; признание по решению суда недееспособным, наличие неснятой или непогашенной судимости за уголовное преступление.

Выписка из протокола заседания Совета с решением о выводе члена Совета направляется учредителю. После этого Совет принимает меры для замещения выбывшего члена (довыборы либо кооптация).

...В ближайшее время планируется провести конференцию участников эксперимента, на которую приглашены представители регионов. Гостями конференции будут наши коллеги — директора школ из Великобритании: они станут консультантами российских экспериментальных школ. Мы познакомим читателей «Народного образования» с первыми итогами практической работы Управляющих советов в школах. **НО**



В ЭЛЕКТРОННОЙ ВЕРСИИ ЖУРНАЛА

## Дошкольные проблемы в Китае

**Р. Денисова**, Благовещенский государственный педагогический университет, кандидат педагогических наук

Рост темпов экономического развития Китая повлек за собой глубокие изменения в области образования. В стране, где ежегодно рождается около 20 млн. новых граждан, проблемы обучения и воспитания маленьких детей стоят особенно остро. Для городской жизни Китая последних лет характерен возросший спрос на дошкольные учреждения. Это обусловлено, с одной стороны, государственной политикой на «поддержание страны наукой и образованием» и, с другой — потребностями населения в образовательных услугах. Подобная ситуация привела к тому, что дошкольное образование ориентируется на удовлетворение узкопрагматических потребностей родителей (научить ребенка писать, читать, считать). Содержание образования в государственных и частных детских садах Китая существенно различается. В статье отмечены и другие проблемы китайского дошкольного образования, среди них подготовка квалифицированных педагогических кадров, политика «плановой рождаемости», влияющая на семейные традиции, воспитание единственного ребенка и пр.