

Школьные управляющие советы: опыт Великобритании

Ирина Курдюмова, — ведущий научный сотрудник Института управления образованием

Школьные советы, принимающие активное участие в управлении образованием, в последние десятилетия созданы во многих зарубежных странах - Австралии, Новой Зеландии, Сингапуре, Южной Африке, Канаде и США. По мнению автора, наиболее характерные, демократические тенденции проявились в опыте формирования и функционирования школьных советов Великобритании.

Школьные управляющие советы (Governing bodies) в Великобритании наделены властными полномочиями и ответственностью за управление школой наряду с директором и старшим менеджером в результате реформы 1988 г., когда был законодательно закреплён порядок их формирования, определён количественный и качественный состав.

В Великобритании по исторически сложившейся традиции ответственность и полномочия в области управления образованием распределяются между центральным правительством, местными органами управления и учебными заведениями (региональный уровень отсутствует). Центральный орган управления образованием в Англии — Департамент образования и занятости. Руководство образованием в других частях страны осуществляют: Департамент образования Северной Ирландии, Шотландский департамент образования, Управление по делам Уэльса.

Департамент образования и занятости помимо того, что несёт ответственность за образование в Англии, вырабатывает общую стратегию развития образования страны, общенациональные рекомендации и стандарты, а также оказывает финансовую поддержку образовательным учреждениям. Контролируют деятельность образовательных учреждений Управление по стандартам в образовании и Королевская Инспекция — органы, не входящие в состав Департамента. Непосредственный контроль за деятельностью учебных заведений осуществляют местные органы управления.

Реформа образования, проведённая в Великобритании, по праву считается исторической. Страна долгие годы была примером децентрализованной системы управления, однако в ходе реформы наметились две противоречивые тенденции. С одной стороны, школы стали финансироваться непосредственно из центра, минуя местный уровень управления, были введены единые национальные учебные планы, а также система обязательного тестирования результатов обучения по этапам и специально разработанным стандартам (тенденция централизации). С другой — созданы школьные управляющие советы, наделённые правом распоряжаться бюджетом школы и участвовать в формировании её планов развития (тенденция децентрализации).

Остановимся на роли школьных советов в управлении образованием Великобритании. В настоящее время школьные советы Великобритании состоят из избранных членов (родители и учителя), назначенных (представители местных органов управления) и кооптированных членов, которые приглашаются для проведения экспертизы. Таким образом, в состав школьных советов входят представители всех заинтересованных в хорошей работе школы сторон — учащихся, родителей, педагогов, представителей местной общины и местного делового сообщества¹.

¹ Ouston J.; Fidler B. (1998). The Educational accountability of schools in England and Wales, Educational Policy, Vol. 12, Issue 5.

Количественный состав школьного совета зависит от числа учащихся в школе. Например, в школе из 600 учащихся в его состав входят пять родителей, пять представителей местных властей, два учителя, шесть кооптированных членов и, как правило, директор.

Школьные советы играют ключевую роль в управлении и отчётности школ. Члены совета формируют школьный бюджет (включая заработную плату), совместно с директором и

старшими преподавателями, вырабатывают политику и определяют основные направления деятельности школы, приглашают для работы в школе учителей, следят за реализацией национального учебного плана, взаимодействуют с родителями по всем интересующим их вопросам, уполномочены исключать учащихся за плохое поведение. Вместе с тем советы не принимают участия в повседневной работе школы. Организацией учебного процесса занимается директор — профессионал, к чьей квалификации предъявляются высокие требования, разработанные на уровне национальных стандартов. Следует отметить, что чёткого разделения функций между директором и членами школьного управляющего совета нет. Каждая школа решает вопрос о разделении полномочий, исходя из сложившейся практики и традиций. Иногда это приводит к тому, что в условиях широкой автономии школ (они подотчётны школьным советам, а школьный совет ответствен перед родителями и местными органами управления) возрастают властные полномочия директора, который оказывает определяющее влияние на решения школьного совета.

Изменения, которые произошли в английской системе образования, выдвинули новые требования к участникам образовательного процесса: учителям, директорам и членам школьных советов.

В 1995 г. Управление по стандартам опубликовало два документа, определяющих роль школьных советов. В первом из них² определялись *основные функции школьных советов*: ответственность за проведение мониторинга и оценку школьных достижений, обеспечение стратегического развития школы и её отчётности.

² DfE/BIS/OFSTED (1995) *Governing Bodies and Effective Schools*, London: DfE.

В следующем документе³ ролевые функции школьных советов были расширены: руководство, мониторинг, поддержка, отчётность перед родителями и исполнительная роль.

³ DfE (1996) *Guidance on Good Governance*, London: DfE.

В 1996–97 гг. разрабатываются и внедряются в практику требования Национальной профессиональной квалификации для учителей (NPQH), которые содержат и инструкции по работе со школьными советами — органами, наряду с директором выполняющими функции управления школой.

Участие общественности в управлении образованием — одна из глобальных тенденций, которая наиболее ярко проявилась в Англии и Уэльсе. Однако выполнение обязанностей, возложенных на членов школьных советов (или органов с похожими функциями) потребовало от них определённых знаний и умений.

Подготовка членов школьных советов началась в Англии в 1986 г. и продолжается по сей день⁴. Первоначально наиболее распространённой формой подготовки были краткосрочные курсы, предшествующие заседаниям школьных советов. Финансировало курсы центральное правительство, а их организацией занимались местные органы управления.

⁴ Thody Angela (1999) *Developing school governors, 1987 — 1997: change or inertia?* *School Leadership & Management*, 19(1).

Впоследствии получили распространение внутришкольные курсы. На таких курсах школы сами определяют приоритетные направления работы с членами советов, к которым часто присоединяются и старшие менеджеры. С 1990 г. проводятся ежегодные конференции, демонстрирующие важность деятельности школьных советов, выпускаются информационные бюллетени. Некоторые местные органы управления ежегодно издают каталоги материалов для подготовки членов школьных советов. Имеются и специальные службы, поддерживающие деятельность школьных советов.

На национальном уровне существует сеть дистанционного обучения, снабжающая членов совета новаторскими материалами. Департамент образования разрабатывает реферативные и видеоматериалы, а местные органы управления тиражируют печатные, видео- и CD-ROM- материалы, завоевавшие национальный рынок. Образовательные издательства

выпускают учебники, а периодические издания ведут специальные рубрики для оказания помощи членам школьных советов. Помогают в работе и открытые телефонные линии, которые стали привычным явлением.

Свидетельством значительной роли школьных советов в системе образования и общественной жизни Великобритании стало создание организаций, объединяющих их членов: Национальная ассоциация членов школьных советов и менеджеров, Ассоциация по подготовке и информированию членов школьных советов, Национальный Совет школьных советов, Национальная Конфедерация ассоциаций родителей — учителей (The National Association of Governors and Managers, the Association for Governor Information and Training, the National Governors' Council, the National Confederation of Parent — Teacher Associations).

Эти независимые ассоциации (они не подчиняются местным органам управления, хотя многие появились благодаря их инициативе) чаще всего и обеспечивают подготовку членов школьных советов. Обзор деятельности 32-х местных органов, проведённый в 1997 г., показал, что в тех местах, где специальная служба поддержки школьных советов отсутствует, её заменяет служба советников — гораздо слабее обеспечение работы школьных советов.

Первое время работа большинства курсов носила информационный и дидактический характер. Затем стали рассматривать вопросы и проблемы, связанные с управлением, учебным планом, финансовым менеджментом, менеджментом персонала и учащихся, оценкой качества обучения. Благодаря созданной законодательной базе, тематика подготовки членов совета всё более связывалась с текущими требованиями. Была отработана новая форма проведения курсов: на базе школы проводятся 3–6-часовые конференции по той или иной проблеме.

Получили широкое распространение и курсы, позволяющие расширить знания членов школьных советов по проблемам преподавания. Следует подчеркнуть, что такие знания необходимы для полноценной работы с педагогами и директором школы.

Посещение курсов — дело добровольное. Примерное соотношение участия в работе курсов по категориям членов советов таково: родителей — 70%, представителей местных органов управления — 64%, кооптированных членов — 38%, учредителей — 30%.⁵ Наименьшее участие в работе курсов принимают учителя, уже имеющие знания в области обучения и управления. Приведём ещё некоторые цифры:

⁵ Там же.

22, 6% членов советов (из обследованных) посещали те или иные курсы подготовки. Более 90% школьных советов имели в своём составе по крайней мере одного члена, посещающего курсы;

22% советов имели более 6 членов, посещающих курсы; значительно чаще посещают курсы члены советов в начальной школе.

Обучение на курсах проводят профессионалы в области образования: директора школ и преподаватели вузов. Иногда, чтобы сократить расходы, для преподавания на курсах приглашают сотрудников местных органов управления и учителей. Практикуется и так называемый каскадный подход, когда члены советов прошедшие подготовку, обучают членов советов других школ. Это улучшает взаимодействие школьных советов (иногда вводится должность «связного» члена совета — link governor) и местных органов, а также удешевляет подготовку.

Некоторые местные органы управления делают попытки ввести сертификаты для членов советов, прошедших подготовку. Предлагается включить требования к членам школьных советов в список национальных компетенций⁶. Но в настоящее время такие сертификаты введены только в графстве Эссекс.

⁶ Early P. (1997) External inspection, 'failing schools' and the role of governing bodies, *School Leadership and Management*, 17(3).

Средства на подготовку членов советов выделяют центральное правительство и местные

органы управления. Они составляют 6% от общих затрат на развитие школы.

Вопрос о том, нужно ли делать подготовку членов школьных советов обязательной, остаётся открытым. В Англии и Уэльсе, например, около 360 тыс. членов школьных советов. 50% из них меняются каждые четыре года, а стоимость подготовки достаточно высока. И всё же... Управление по стандартам предполагает включить оценку деятельности членов школьных советов в процесс инспектирования и тем самым сделать процесс централизованным.

Данные опроса членов школьных советов⁷ показывают, что свою роль они видят в управлении школой, в повышении эффективности её работы, введении в практику новых рекомендаций, проведении мониторинга, осуществлении проверки знания, оказании помощи родителям.

⁷ Creese M. (1999) OFSTED on Governance: A view from the bridge? School Leadership & Management, May 99, Vol. 19, Issue 2.

Вот как сами члены советов определяют свою роль:

Мы здесь как часть команды... Наша роль — оказать поддержку коллективу школы... Персонал школы испытывает давление — нам нужно их поддержать... Участие в управлении — это не наблюдение за учителями, не оценка, а скорее поддержка в стрессовых ситуациях.

Перечислим задачи членов школьных советов в порядке убывания значимости (согласно данным опроса):

- консультации по учебному плану, персоналу, школьным зданиям и дисциплине;
- поддержка, вдохновение директора и персонала школы;
- представление интересов детей;
- связь со средой, привнесение идей извне;
- участие в школьных делах;
- представление интересов учителей;
- представление интересов общины;
- предотвращение влияния политических партий на органы управления школой;
- влияние на школьную политику;
- помощь директору в разрешении школьных проблем;
- поддерживать мораль и благополучие школы;
- представлять церковь;
- проверять выполнение обязательств перед законом;
- оценка эффективного использования ресурсов;
- представление интересов всего (не только педагогического) персонала школы;
- осуществление связи с прессой;
- представительство⁸.

⁸ Там же.

Роль членов школьных советов в управлении школой со временем возрастает, они становятся частью команды менеджеров. Их можно считать промежуточным звеном между местными властями и школами.

Однако проведённые исследования показали, что многие школьные советы оказывают минимальное воздействие на учебную политику школы. Зачастую перегрузка членов школьных советов ведёт к тому, что вакансии в советах долго остаются незанятыми. В связи с этим возникла идея придать членам школьных советов статус демократических представителей, подобно членам парламента, повысив тем самым их статус среди общественности и профессионалов. Согласно этой позиции, члены школьных советов должны проявить себя в следующих трёх направлениях:

На государственном уровне организации, объединяющие членов школьных советов (Национальная ассоциация менеджеров и членов советов и др.), должны участвовать в фор-

мировании национальной политики, отражая интересы более 22 тыс. школ (данные 1996 г.):

- представлять квази-автономные неправительственные организации (quangos);
- участвовать в распределении государственных средств наряду с профсоюзами учителей.

На местном уровне должны быть созданы местные или региональные подразделения объединений членов школьных советов, которые занимались бы подготовкой кадров и информационным обслуживанием. Члены школьных советов должны избираться, иметь мандат. И, наконец, иметь чётко регламентированные формы отчётности.

На уровне микрополитики основой работы членов школьных советов должны стать все аспекты, связанные с обучением (кроме уже реализуемого участия в управлении).

Разумеется, такой подход требует больших усилий и поэтому может быть непопулярен; однако изменения представляются необходимыми⁹.

⁹ Thody Angela (1998) Innovation in sub-central education government: Top, middle, bottom. Total Quality Management, Vol. 9, Issue 2/3.

Ещё один аспект деятельности членов школьных советов — их взаимодействие со старшим менеджерским звеном (chief education officers or CEO). Представители этого звена функционируют на местном и региональном (там, где это возможно, в силу специфики организационной структуры Англии) уровнях. В новом XXI веке в Британии это звено управления связано прежде всего с процессом приватизации различных служб в рамках системы образования и с организацией влияния на эти службы. Именно представители старшего менеджмента выдают лицензии и осуществляют мониторинг различных служб по требованию центрального правительства. Кроме того, они являются промежуточным звеном между школами и центром (прежде всего Министерством образования).

Парадоксально, но появление самоуправляемых структур в образовании лишь усилило потребность в контроле — в нём нуждаются и государство, и учредители различных организационных структур, для которых старшие менеджеры, по-прежнему, — судьи и консультанты.

В целом члены советов стали более знающими, более уверенными в значении своей роли по поддержке школ. Обучение на курсах позволило многим понять, что они не станут профессионалами в области образования. В то же время возросла их политическая активность и грамотность. За прошедшие 10 лет увеличилось число людей, прошедших подготовку, появилось много публикаций и изданий, возникли новые ассоциации членов школьных советов, больше специалистов участвует в их подготовке.

Наиболее надёжные сведения о работе школьных советов можно почерпнуть из ежегодных докладов Управления по стандартам, которое проводит инспекторские проверки.

В результате анализа докладов можно ответить на интересующие всех вопросы. Первый: *Контролирует ли управляющий совет школу?* Ответ — Да, в известных пределах. В течение ряда лет удаётся сохранить властный баланс между центральными, местными органами управления и школьными советами. Например, центральное правительство повышает требования к образовательным стандартам, конкретные же меры принимает школа. Ещё один важный вопрос: *Насколько эффективна работа школьных советов?* Чёткого ответа на этот вопрос нет. Для оценки деятельности школьных советов разработана специальная градация. Эффективный школьный совет получает оценку от 1 до 2. В таких школах функции школьных советов и управленческого персонала чётко определены и дополняют друг друга. На деле это выражается в том, что члены совета оказывают влияние на постановку целей и задач школы, определяют финансовые и другие приоритеты, проводят мониторинг и оценку качества обучения. Оценка в 6 баллов означает, что основная роль в управлении школой принадлежит не советам, а руководству школы. Члены советов оказывают минимальное влияние на качество обучения, не участвуют в разработке стратегии развития школы. Обследование 1998 года показало, что деятельность почти трёх четвертей школьных советов была всего лишь удовлетворительной, поскольку нерешёнными оставались многие проблемы: большая загрузка членов школьных советов, отсутствие вознаграждения и многие другие.

В заключение же следует отметить, что с усилением активности простых членов общества, которые, начиная с 1990-х годов, получили возможность на добровольной основе заниматься деятельностью, которую ранее государство поручало лишь своим служащим, можно говорить о демократизации школьного управления. Это явление характерно для целого ряда стран Европы и Азии, и в первую очередь для Великобритании.