

ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ: реформы управления в школах Европы



Владимир Гусаров,
*начальник Отраденского управления образованием
Министерства образования и науки
Самарской области,
кандидат педагогических наук*

Традиционная модель государственной школы с заранее определённым набором предметов, системой оценок и управления не в состоянии справиться с задачами, которые выдвигает перед ней современный мир. Стало очевидным, что дистанция между школой, как институтом, и социальной средой — обществом — должна быть сокращена. Для коррекции воспитания как одной из ключевых функций общества неотложно понадобились знания об общем процессе социализации личности, о действительном месте формального образования. Очевидным стало и то, что для повышения эффективности школы как института необходимо общественное участие.

Одна из основных тенденций в развитии образования за рубежом — выдвигание на первый план идеи гражданской школы, т.е. школы как органа и института гражданского общества. Франк Рюдигер Ях формулирует это в сжатом виде так: «Только граждански понятая школа, в которой родители и учителя на основе общих основных убеждений в рамках обязательных для всего общества целевых установок формируют определённую педагогическую программу, в состоянии соответствовать требованиям образования, ориентированного на ценности и учебные достижения в условиях плюралистического

общества»¹. Эта идея на протяжении ряда лет успешно реализуется в ряде стран и находит своё отражение в положениях закона.

Наиболее высокими темпами реформируется английское образование. Несмотря на то что реформы не закончены, опыт Великобритании наиболее развит.

В центре общественных и политических дебатов в Великобритании вокруг системы образования, начиная с детских дошкольных учреждений и заканчивая высшей школой, находятся три темы: стандарт

¹ JACH Frank-Rüdiger, *Schulverfassung und Bürgergesellschaft in Europa*. Berlin: Duncker & Humblot, 1999.

и качество предоставляемого образования, столкновение между индивидуальным выбором и общественной гарантией качества, взаимоотношения между центральными, местными и институциональными управляющими структурами.

Образовательная система финансируется частично из общенационального и частично из местного бюджета — управлениями образования, которые перечисляют им средства. Эти средства образуются как за счёт доходов Казначейства и общенациональных налогов, так и за счёт местных налогов. Ежегодно правительство рассчитывает в масштабе всей страны сумму средств, которую каждый местный орган власти должен будет потратить на образование и на все другие услуги местного уровня. Каждый местный орган власти должен иметь программу распределения бюджетных средств между отдельными школами. После её составления и проведения консультаций программу представляют на одобрение правительству. По некоторым статьям школы не могут расходовать средства самостоятельно. Капиталовложения и затраты, связанные с особыми потребностями, финансируются напрямую центром. Однако обязательным условием является передача 85% бюджетных средств непосредственно в конкретные школы².

Руководящий орган каждой школы вправе самостоятельно решать, как потратить свой бюджет на удовлетворение её потребностей. Например, самостоятельно устанавливается численность преподавательского и другого персонала. Можно перераспределять средства между различными статьями бюджета по своему усмотрению.

В общественный Управляющий совет каждой английской школы входят представители родителей, учителей, директор, представители местных органов управления. Коллегиально выбирается председатель Совета, которым не может быть директор или учитель. Совет утверждает в должности всех учителей, функция же подбора педагогического состава при этом

остаётся за директором. Фактически Совет выступает в роли работодателя для учителей.

Управляющий Совет школы несёт ответственность за распределение школьного бюджета³. Он отвечает за расстановку приоритетов при расходовании средств, решает, сколько нужно набрать учителей и сотрудников, какую технику купить, сколько книг приобрести, какие средства выделить на ремонт и поддержание школьного здания в нормальном состоянии, также отвечает за учебную программу школы за пределами времени, отведённого на исполнение обязательного национального учебного плана. Совет устанавливает правила школьной жизни (правила поведения учащихся, введение или отмену школьной формы). Работу Совета контролирует общественность. Раз в год члены Совета обязаны публиковать годовой отчёт о деятельности школы, куда включаются, в том числе, и результаты образовательного тестирования учащихся школы. Вслед за этим организуется общешкольное собрание, на котором родители учеников могут задавать вопросы по существу подготовленного доклада. Основываясь на имеющихся данных, Совет вносит коррективы в работу учебного заведения. Планируемые показатели (цели) также публикуются.

Большинство видов деятельности Совета проводится при непосредственном участии директора, обладающего наиболее влиятельным голосом в формировании школьной политики. Местные власти непосредственно не управляют жизнью школы, но они проводят мониторинг успеваемости учащихся и контролируют расход финансов.

Делегирование полномочий школам — фактически перевод их на самоуправление,

² Green A., Wolf A., Leney T. Convergence and Divergence in European Education and Training Systems. London: Institute of Education, 1999.

³ Имеется в виду, что реализуется подушевое финансирование, при этом в расчёт берутся, помимо числа учащихся, и размер учебного заведения, и социальная ситуация, в которой находится школа.

в автономный и самостоятельный режим — происходит лишь при выполнении ими некоторых условий. Если управление школой неэффективно (имеются случаи коррупции или академические показатели неадекватны и вызывают жалобы родителей), то местные власти вправе вмешаться в их деятельность. Эти властные полномочия оформлены законом. Самая мягкая форма вмешательства — письменное предупреждение, которое посылают директору школы и органу школьного управления. В нём сообщается, какие действия школа должна предпринять для исправления сложившейся ситуации. В крайнем случае власти могут поменять органы управления. Но всякий раз, когда они решают вмешаться в деятельность школы, они должны обосновать своё вмешательство⁴. Благодаря тому, что решения принимаются на местах, директора и работники в большей степени включены в управление деятельностью школы. Подотчётность общественности делает их позицию более ответственной.

Стоит отметить испанский пример радикальной, но тем не менее успешной трансформации системы образования, так как историческое развитие этой страны позволяет провести ряд параллелей с Россией.

Россия и Испания — страны, в которых государство играет повышенную роль в национальной интеграции. Это многонациональные государства, решающие сложные вопросы взаимоотношений между центром и регионами, а также между этнически разнородными общностями.

В конце XX века обе страны с разрывом в десять лет (Испания — в 1975 г., Россия — в 1985 г.) вступили на путь масштабной социально-политической трансформации, главным содержанием которой стал переход от тоталитарного режима к демократии.

Образовательная проблематика концентрируется в Испании вокруг трёх процессов: финансирования образовательной системы и её реформирования; гарантий всеобщего и каче-

ственного среднего образования; децентрализации образования.

Реформы испанского образования характеризуются следующими чертами:

- демократизацией доступа к образованию (государственное бесплатное образование, строительство школ, определение условий участия социальных партнёров в образовании);
- устойчивыми условиями работы преподавательского персонала;
- экономическими ограничениями в поддержке учебных заведений со стороны государства.

Право на образование в Испании гарантируется государством через государственные и частные учебные заведения, что даёт им право на государственное финансирование. Финансирование образования носит смешанный характер — государственное и частное. Однако основную часть затрат берёт на себя государственный бюджет, из средств которого оплачиваются все расходы государственных учебных заведений и значительная часть расходов (приблизительно 80%) частных учебных заведений. Кроме того, свыше 90% студентов учатся в государственных университетах, затраты которых более чем на 80% финансируются за счёт государственных средств.

В условиях государства, состоящего из автономных регионов, процесс децентрализации в сфере образования заключается в основном в передаче общественным организациям и созданным в регионах Автономным сообществам соответствующих полномочий и ресурсов для их реализации (человеческих, эксплуатационных, материальных и прочих). В настоящее время 7 из 17 существующих в стране Автономных сообществ фактически взяли на себя полную ответственность за положение дел в сфере образования. Министерство же продолжает осуществлять административное управление образованием в остальных

⁴ Общественное участие в управлении школой. Школьные советы / Составитель А.А. Пинский. М., 2004.

Автономных сообществах⁵. При этом ряд функций передан советам образовательных учреждений (*Consejo eskolar del centro*). В Испании Совет управляет школьной жизнью. Он обеспечивает активное участие всей школьной общины и выбирает руководителя школы⁶.

Яркий пример реформирования системы образования и развития принципов гражданской школы — Франция. С конца XX века в этой стране идёт процесс децентрализации системы управления образованием, который проводится в рамках реформы государственного управления. Она включает введение новой территориально-административной единицы — региона и передачу части полномочий местным органам власти.

В сфере народного образования эта передача полномочий основывается на следующих принципах:

- разные типы учебных заведений переходят в подчинение тех или иных органов территориального управления: начальные школы — в подчинение коммун, колледжи — департаментов, а лицеи — регионов;
- каждая территориально-административная единица получает в отношении подчинённых ей учебных заведений одинаковый пакет полномочий: решение вопросов о строительстве зданий, их реконструкции, капитальном ремонте, оборудовании;
- передача полномочий имеет свои пределы: так, государство по-прежнему берёт на себя некоторые расходы, в его компетенции остаются вопросы управления кадрами и регламентирование учебного процесса.

Передача полномочий местным органам управления происходит, как правило, по принципу их разделения. Например, государство оставляет за собой право участия в решении вопросов планирования и строительства школ. Точно так же оно может участвовать в организации текущей деятельности лицеев и колледжей⁷.

⁵ *Brower I.* Training the Nihilists: Education and Radicalism in Tharist Russia. London: Prager Publishers, 1975.

⁶ Общественное участие в управлении школой. Школьные советы / Составитель А.А. Пинский. М., 2004.

⁷ *Карс К.* Приговорённые к компромиссу // «Директор школы». 1994. № 4–5. С. 32–45.

Кроме того, постановлениями министерства определяются учебные программы, количество часов преподавания, условия выдачи документов государственного образца.

Процесс децентрализации сопровождается также процессом перераспределения функций: многие административные вопросы стали решаться не центральными, а местными службами. Министерство и учебные округа во Франции сообщают утверждают учебные программы, организуют экзамены, определяют экзаменационные предметы и выдают дипломы. Они же на базе перспективных планов профобучения, которые разрабатывают региональные власти, определяют педагогическую структуру каждого учебного заведения и утверждают его штат.

Учитель во Франции самостоятельно выбирает методику преподавания и, таким образом, остаётся в классе полновластным «хозяином». Тем не менее он действует под надзором школьной инспекции. Администраторы учебных заведений составляют расписание уроков и следят за его соблюдением, а также обеспечивают материально-техническую сторону обучения. Закон предусматривает, что школьное обучение может по инициативе учебных заведений включать в себя циклы профессионального обучения на предприятиях и в других организациях. Школа может обращаться то к центральным, то к местным инстанциям, т.е. её стратегические возможности расширены. Цель этой самостоятельности — сочетание местных интересов с национальными.

Административный или Управляющий совет — это совещательный коллегиальный орган, в котором представлены три стороны — местные выборные представители власти и администрация школы, преподаватели и технический персонал, учащиеся и их родители. Председатель такого совета — директор школы.

Совет не только выполняет консультативную функцию, но и правомочен принимать решения. Он утверждает правила внутреннего распорядка, бюджет школы и определяет условия её педагогической самостоятельности в рамках национальных приоритетов. Совет разрабатывает проект учебного заведения с учётом социального окружения, состава учащихся, практикуемых методов обучения, имеющихся средств и оптимальных методик, формулирует цели и контролирует действия администрации с тем, чтобы оптимизировать профессиональное самоопределение учащихся, усовершенствовать процесс обучения и т.д. Все решения совета передаются представителям государства, местной администрации и учебного округа, чтобы они могли контролировать его деятельность.

Система общего и специального образования в странах Северной Европы (Швеция, Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия) имеет немало общих черт. Среди них — благоприятный экономический фон, большое влияние на работу общеобразовательных и специальных школ местными властями, которые несут почти половину расходов на их содержание. Создаваемые из членов муниципалитета школьные советы играют весьма существенную роль в организации учебно-воспитательной деятельности, руководствуясь при этом местными нуждами и возможностями.

Институт школьных советов в различных странах особенно динамично развивается с начала 1990-х годов. Общая тенденция их развития — переход «от консультирования и содействия к принятию решений»⁸. Это означает, что кардинальные изменения претерпевает сам институт школы. Этатистская (тотально-государственническая) и административная модели школы в современном мире трансформируются в школу гражданского общества.

Практика деятельности демократических органов соуправления, характерных для всех развитых европейских стран, достаточно

многообразна и имеет свои национально-государственные особенности. К общим тенденциям можно отнести ниже перечисленные:

- Работники учреждений образования отнесены к категории государственных служащих, им гарантирована стабильная зарплата, пенсия, страховка и т.п., в связи с чем они не нуждаются во внебюджетном стимулировании. Они объединены в профессиональные союзы (профсоюз руководителей, профсоюз преподавателей, профсоюз уборщиков и т.п.), которые жёстко контролируют соблюдение трудовых и коллективных контрактов.
- Права, полномочия и ответственность общественных органов регламентируются в основном законами, принятыми на уровне республики, земли, муниципалитета.
- Членами школьных советов могут быть как педагогические работники, так и другие лица, которые прошли процедуру выборов. Численность советов варьируется от 3 до 24 человек; председателем совета всегда избирается владелец значимого имущественного комплекса, часто это руководитель учебного заведения.
- Всё в большей степени в центр совместной деятельности педагогических коллективов и общественности выдвигаются вопросы воспитания.
- Большинство советов имеет общие признаки, гораздо более существенные, чем различия. Как правило, все они обладают весьма широкими полномочиями, включают представителей педагогического и вспомогательного персонала, администрацию, родителей обучающихся, самих обучающихся и представителей общественности своей территории. Хотя директор образовательного учреждения и является членом такого совета, но председателем часто избирают представителя местного органа самоуправления либо представителя юридического владельца имущественного комплекса образовательного учреждения.

Анализ практической деятельности советов позволяет выделить четыре приоритетные сферы их деятельности: выработка миссии;

⁸ Советы и другие формы участия общественности в системах образования стран Европейского Союза. М.: Эвридика, 1996.

определение правил, общих для всех учащихся, преподавателей и других сотрудников; академические вопросы; управление материальными ресурсами⁹.

По сути, советы одновременно институт и механизм организации социального партнёрства. Последнее, как известно, продуктивно развивается только на законодательной основе, однозначно определяющей компетенции, взаимные права, обязанности и ответственность сторон в социально-экономических отношениях.

Общая тенденция в развитии школьных систем в Европе очевидна — будущее связано с гражданской школой, которой предоставляется значительная мера автономии. Обоснование легитимности этого направления развития происходит по трём основным линиям: правовой, экономической и педагогической. Правовая линия связана с идеей гражданского общества и демократии, основывается на традиционных правах и свободах. Экономическое либерально-рыночное обоснование рассматривает школу как предприятие сферы услуг и ожидает от автономной школы усиления ориентации на реальные потребности граждан (потребителей), хотя большинство учёных и практиков отклоняют идею обеспечения школы только за счёт продажи товара под названием «образование». И наконец, педагогическая стратегия состоит в разгосударствлении школы и предоставлении ей свободы как условия для ответственной работы учителей, координации их усилий с родителями учащихся и общественностью.

Очевидно, что во всех перечисленных странах новейшие образовательные реформы велись успешно, если проводились государственной властью совместно с обществом. Развитие образования как эффективной открытой общественно-государственной системы основывается на распределении ответственности между субъектами образовательной политики и на повышении роли всех участников образовательного процесса. **НО**

⁹ Иванов А.Г., Авдьян Г.Д., Нистоцкая М.С. Мировой опыт функционирования наблюдательных и попечительских советов университетов // Университетское управление. 2002. № 2(21). Сайт журнала «Университетское управление» [http://umj.usu.ru/unimgmt/?base=mag/0021\(02-2002\)&doc=../content.jsp&id=a12&xsln=showArticle.xslt](http://umj.usu.ru/unimgmt/?base=mag/0021(02-2002)&doc=../content.jsp&id=a12&xsln=showArticle.xslt)

ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? Входит ли в обязанности (функции) учителя физкультуры встреча детей перед первым уроком (если этот урок - физкультура) и заниматься их подготовкой к этому уроку? Надежда Владимировна

Такие требования могут быть изложены в локальных актах образовательного учреждения. Если есть нормы о том, что учитель физкультуры встречает детей и контролирует их подготовку к уроку, то учитель будет обязан это делать. Если таких норм в документах нет, то обязанность учителя основывается на выполнении норм Закона РФ «Об образовании»: проведение занятия, создание безопасных условий учебного процесса.

? Мой сын помимо общеобразовательной школы получает образование в детской Школе искусств, в классе фортепиано. В этом учебном году только наш преподаватель имеет полную нагрузку (19 часов), в отличие от преподавателей других отделений, что привело к конфликту, который якобы справедливо разрешил районный отдел культуры, «раскидав» наших детей-выпускников по другим преподавателям, сократив тем самым учебную нагрузку нашего преподавателя в два раза. Имеет ли право отдел культуры так поступать, куда можно обратиться по этому поводу и где можно найти соответствующие законы (по правам учителя, родителей и учеников), которыми можно руководствоваться? Филиппов

В данном случае Вы можете обратиться в Министерство культуры, поскольку Школа искусств находится в ведении этого министерства. Решать вопрос в такой ситуации очень сложно, поскольку у руководителя образовательного учреждения все права по расстановке педагогических кадров, установлению педагогам учебной нагрузки. Об этом указывают Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 № 233 «Об утверждении типового положения об образовательном учреждении дополнительного образования детей»; Письмо Минкультуры от 18.05.2004 № 626-06-32 «О методических рекомендациях по определению требований к уровню подготовки выпускника детей Школы искусств и проведению аттестации детских школ искусств»; Письмо Минкультуры РФ от 23.12.1996 № 01-266/16-12 «О примерных учебных планах и программах учебных дисциплин государственных и муниципальных музыкальных, художественных школ и школ искусств».

www.edu.ru