



А.А. Пинский

## ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ШКОЛОЙ: НА ПУТИ К ШКОЛЬНЫМ УПРАВЛЯЮЩИМ СОВЕТАМ

1. Проблема  
«родители  
и школа»

Начнем с эмпирического материала — цитат из интернет-форума «Родители и школа», который функционирует на «Российском общеобразовательном портале»<sup>1</sup>.

*16 апреля 2004 г., 02:41 | Оксана Ивановна Петрова*

Имеет ли права школа организовывать такое мероприятие, как поездка в детский приемник-распределитель? Выбрали детей, по их мнению, трудных, в том числе и моего. Моему ребенку 13 лет. Я своего ребенка трудным не считаю. Не считаю, что ему будет полезно посещать это мероприятие. Могу ли я не пустить своего сына на эту экскурсию?

*26 ноября 2003 г., 12:09 | Татьяна*

В школе №160 Петербурга администрация узаконила так называемый сбор «в фонд школы». В прошлом году собирали по 500 руб. с ученика, а в этом году обязали сдать по 1000 руб. Кроме этого мы отдельно оплачиваем уборку класса ежемесячно, отдельно оплачиваем ремонт своего класса. Но средства на ремонт нашего класса категорически запрещено вычитать из «фонда школы». Мы готовы помогать своему классу, но причем тут «фонд школы»? Ситуация обостряется тем, что на педсоветах отчитывают тех учителей, чьи ученики не сдали деньги в «фонд школы». Учитель, в свою очередь, устраивает истерики родителям.

Убедительная просьба: разъяснить данную ситуацию с конкретными ссылками на конкретные законы и постановления. Никаких договоров со школой мы не заключали.

<sup>1</sup> Интернет-адрес: [www.school.edu.ru](http://www.school.edu.ru)



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

*26 декабря 2003 г., 02:00 | Смирнова*

А в нашей школе, что находится в Приморском районе, директор вообще обнаглел. Деньги собирают с родителей (с каждого по 600 руб.) — и попробуй не сдать, кл.рук. наказывать будут по полной программе. Директор обнаглела, как говорят сами учителя, «чувство меры потеряла». Скажите, какие меры можно принять, а родители боятся, сами поймете почему.

*25 декабря 2003 г., 15:59 | Елена*

Обращаюсь за советом. Мой сын учится в 9 классе. Отношения со всеми учителями прекрасные, за исключением учителя химии. Постоянно по любому поводу ставит двойки. Прелюдия начинается с того, что она встает около его парты и начинает говорить, что все равно больше двойки ты не получишь. Пробовала разговаривать с учителем, предлагает дополнительные платные уроки. Те, кто ходит на эти платные занятия, получают хорошие оценки, но знания не выше, чем у моего сына. Понимаю, что проще заплатить за эти курсы у нее, но сознание мое противится этому. Занимался сын с другим учителем химии, а школьный учитель по химии все равно ставит двойки. Сегодня, 25.12.03 г., я узнала, что из учащихся 8–11 классов 87 детей имеют в четверти двойки. Я понимаю, что профнепригодность учителя доказать практически невозможно, но не может быть так, что эти 87 детей бездарны и глупы.

*04 февраля 2004 г., 14:10 | Константин*

Директор школы №81 г. Челябинска постоянно ссылается на решение некоего г-на Кеспикова (департамент народного образования при администрации г. Челябинска) на сбор денег с родителей, заявляя при этом, что деньги «мы требовали, требуем и будем требовать, и никуда вы (родители) не денетесь! А те классные руководители, которые не обеспечили сбор нужных сумм, будут нести персональную ответственность!» Учитывая, что «педагогический» путь этой дамы начинался с колонии для несовершеннолетних преступников, можно представить стиль и темперамент общения как с преподавателями, так и с родителями и с учениками. Ничего не стоит на общешкольной линейке вывести ученика вперед и объявить, что им не сданы деньги. А суммы требуются весьма веселые: фонд школы 500, на компьютеры 1000 (причем устаревшие) и т.д. Ежегодных отчетов за использование денег не проводится, зато в кабинетах директора и завуча монтируются двери по 6000. Все не описать. Но как страшно за детей! Ведь такие «педагоги» весьма способны искалечить ребенка психически. Почему они ничего не боятся? ИХ НИКТО НЕ КОНТРОЛИРУЕТ!!!



2. Школа: потеря образовательного рынка

Теперь приведем интересные экономические оценки, связанные с реальным присутствием школы на рынке образовательных услуг.

Средняя стоимость обучения ребенка в муниципальной школе (год/мес.)	Средние расходы семей на образовательные услуги для детей школьного возраста (в мес.)	Средняя величина внебюджетных средств в школах, в отношении к бюджетному финансированию	Доля школы на рынке образовательных услуг для детей (без учета «серого нала» / с учетом 200% доп.)	Готовность семей к дополнительным расходам на образование детей
7000/600 руб.	350 руб.	6% (~ 35 руб./мес.)	10%/~ 30%	Для вузов — практически 0. Для школьного возраста: 100–150%.
Источник: данные Минобразования России	Источник: данные ГУ-ВШЭ	Источник: данные ГУ-ВШЭ	Расчетно	Источник: данные ГУ-ВШЭ

Другая важная информация дана в нижеследующих таблицах:

Регион	Готовность семей оплачивать образовательные услуги (для детей школьного возраста, в %)
Челябинская обл.	61
Белгородская обл.	46
Чувашия	57
Хабаровский край	58
Самарская обл.	68
Вологодская обл.	44
<b>В среднем</b>	<b>56</b>

Источник: Минфин России и Некоммерческий фонд реструктуризации предприятий (2001 г.).

Общий вывод, вытекающий из приведенных данных, — школа, находящаяся исходно в исключительно благоприятных условиях (бесплатные помещения, легкость в оформлении лицензий и иных разрешительных документов, содействие местных властей, бесплатные коммунальные услуги, отсутствие посредников при выходе на клиента и прочее), проиграла уже порядка 2/3–3/4 фактически существующего образовательного рынка. Если сопоставить данные официального учета (идущие от школьных бухгалтерий) с фактическими данными (идущими от обследований домохозяйств), то мы увидим, что «серый» нелегальный финансовый обо-



<b>Расходы семей на образование детей (за полгода, в период: сентябрь 2000 г. – февраль 2001), руб.</b>				
	<b>Класс</b>	<b>Всего</b>	<b>В школе</b>	<b>Вне школы</b>
Челябинская обл.	9	4718	1612 (34%)	3106 (66%)
	11	9805	2033 (21%)	7772 (79%)
Белгородская обл.	9	2750	899 (33%)	1851 (67%)
	11	3649	1042 (38%)	2607 (62%)
Чувашия	9 и 11	2018	698 (35%)	1320 (65%)
Хабаровский край	9	3440	1696 (49%)	1744 (51%)
	11	4288	1399 (33%)	2889 (67%)
Самарская обл.	9	2789	1383 (50%)	1406 (50%)
	11	4060	1404 (35%)	2656 (65%)
Вологодская обл.	9	2867	920 (32%)	1947 (68%)
	11	4432	961 (22%)	3471 (72%)
<b>В среднем перерасчет на год</b>	<b>9</b>	<b>6194</b>	<b>2300 (38%)</b>	<b>3894 (62%)</b>
	<b>11</b>	<b>9417</b>	<b>2920 (31%)</b>	<b>6497 (69%)</b>

рот в школьной сфере минимум вдвое превышает легальный. Можно ожидать, что из-за неблагоприятных для общеобразовательных учреждений изменений федерального законодательства лета 2004 г. (при ожидающемся ужесточении финансового контроля, полном казначейском исполнении финансового оборота школы и так далее) объем внебюджетных средств школы еще уменьшится (в том числе и в силу отсутствия необходимой экономико-правовой культуры школьных администраторов, бухгалтерских кадров и прочее).

Дополнительные данные касаются общих расходов консолидированных бюджетов на общее образование. В целом они показывают *безнадежную институциональную неэффективность* существующей общеобразовательной системы.

<b>Консолидированные расходы территориальных бюджетов на образование</b>				
<b>Годы</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Млрд. руб.</b>	85	130	232	326
<b>% к 1998 г.</b>	100	153	273	383
<b>% к предшествующему году</b>	—	53	78	41



А вот при этом данные по зарплате в образовании в сравнении со средней по промышленности:

Годы	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Зарплата в образовании, тыс. руб.	900	1200	1800	2900	3500 (учителя — 3100)
% к 1999 (к образованию)	100	135	200	320	390
% к 1999 (в промышленности)	48	45	45	56	52

Приведем обобщающую по отношению к приведенным данным цитату из статьи И. Абанкиной (2003 г.):

«Темпы роста расходов на образование в территориальных бюджетах последние несколько лет были очень высокими. По отчетным данным об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2002 году на образование было истрачено 326 млрд. руб., что составило увеличение расходов на 42% по сравнению с 2001 годом. Если сравнивать с 1999 годом, то за 4 года расходы выросли в рублевом исчислении в 2,5 раза. Это рост в номинальном выражении. Если же оценивать в реальном выражении с учетом инфляции, то рост составит 1,5–2 раза (в зависимости от того, на официальные данные по инфляции мы будем опираться или нет). В любом случае рост расходов территориальных бюджетов на образование в реальном выражении был гораздо больше, чем 10%, которые предусматривались материалами Госсовета, посвященного реформе образования. По темпам роста расходов территориальных бюджетов на образование (за счет которых практически целиком финансируется общее образование) его явно можно назвать приоритетной отраслью.

Каким образом такие высокие темпы роста расходов на образование повлияли на стабильность финансирования и результаты работы этой сферы?

Заметных скачков в качестве образования не видно; учителя как недополучали мизерную зарплату, так и продолжают ее недополучать и бастуют, как прежде; школьная «коммуналка» в долгах как в шелках. Что же получается — численность школьников сокращается и будет сокращаться еще более высокими темпами (о чем свидетельствуют все демографические прогнозы вплоть до 2060 года), удовлетворенность общества школьным образованием ни-



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

как не повышается, а расходы растут, как самолет, улетающий ввысь от грешной земли. Следовательно, причина недостаточной эффективности школьного образования лежит не в низком уровне финансирования, а в самой школе, в ее функциональной и структурной организации»<sup>1</sup>.

### 3. Проблема управления школой как институциональная проблема

Все вышесказанное — и соответствующую аргументацию можно еще значительно расширить — свидетельствует, на наш взгляд, об одном: мы находимся в состоянии явного и нарастающего *институционального кризиса школы*. Одним из важнейших источников и одновременно признаков этого кризиса является феномен *отчуждения общества от школы*. Стремительно нарастающий экстернат (сначала в мегаполисах, а затем и в меньших городах) — еще один признак такового отчуждения.

Институциональная модель школы, доставшаяся нам с советских времен (шире — со времен индустриального централизованного общества середины — конца XIX в.), явно не вписывается в новый контекст становления рыночной экономики и гражданского общества. Пути общества и пути школьного института (точнее, не пути, а недвижимость) — все больше расходятся. Выражаясь более политкорректно: «скорость трансформации общества существенно превысила скорость трансформации системы образования»<sup>2</sup>.

Конечно, это общемировой процесс. Его исчерпывающего решения пока не существует. У нас он приобретает весьма острые формы в силу целого ряда обстоятельств. Страны «золотого миллиарда» имеют очень много денег, чтобы смягчить остроту этой проблемы (у нас столько денег не будет и через 50 лет).

Господствующие ныне институциональные школьные модели складывались в век Просвещения под реализованным лозунгом *отделения школы от церкви* (что было обычно для средневековой Европы, в том числе и России) — *в пользу государства*. Школа стала классическим «дирижистским институтом», особенно явно это состоялось в сильных централизованных государствах — Франции после Наполеона и Германии после Бисмарка.

<sup>1</sup> Абанкина И.В. Совершенствование межбюджетных отношений в сфере образования. // «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов, городов и коммун России и стран Северной Европы: Материалы III Международной научно-практической конференции» / ПетрГУ. Петрозаводск, 2003., С. 16–17.

<sup>2</sup> См. материалы проекта: Разработка и реализация комплексного социологического мониторинга реализации хода модернизации управления образованием. М.: Московская школа социальных и экономических наук Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, 2002.



Возникшая институциональная модель школы не предусматривала никакого участия общества («общества» в любом смысле слова — родителей, бизнеса, прессы и так далее) в делах школы; последняя полностью детерминировалась государством.

Возьмем нашу реальную ситуацию. По существу и по преимуществу все реально значимые параметры, регулирующие жизнь и деятельность школы, по-прежнему в 99% школ у нас определяются директором либо учредителем и представителями вышестоящих уровней государственного управления. К таким параметрам относятся:

- содержание обучения;
- образовательные технологии, система оценивания, организация обучения и жизни ребят в школе в целом (режим, каникулы и т.д.);
- экономика школы (параметры бюджетного финансирования, организация предпринимательской деятельности, система расходов, зарплаты и прочее);
- кадры (администрация школы, преподавательский и обслуживающий штат);
- все прочее (за исключением, быть может, организации родительскими силами выпускных вечеров, субботников по уборке школьного двора и покраски стен в «пожарный» летний период подготовки к новому учебному году).

Сейчас эта модель исторически исчерпана. Качественное, существенное обновление школы требует задействования самых разных ресурсов — содержательных, экономических и др. Тезис об общественной составляющей управления позволяет пустить в дело новый системный и, возможно, определяющий ресурс — *изменение системы управления*. Дело в том, что ни новые стандарты содержания обучения сами по себе, ни новая система оценки качества (ЕГЭ), ни даже новые схемы бюджетного финансирования школы<sup>1</sup> не могут изменить сам *господствующий тип школы, ее устройство в целом и ее уклад*; это определяется именно способом *управления*.

И потому не случайно в разных странах центральным вопросом становится следующий: «*Что такое школа гражданского общества?*»

Франц-Рюдигер Ях (ФРГ) после многих лет исследований и размышлений дал на этот вопрос формулу «очень простого» ответа:

<sup>1</sup> Здесь, например, следует отметить принятие важного закона (от 07 июля 2003 г., № 123-ФЗ) «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений», согласно которому вводится прямая субвенция из регионального бюджета на финансирование зарплаты работников и текущих расходов школ, причем рассчитываемая на основе нормативного принципа.



### **Школа гражданского общества = гражданская школа = школа граждан**

Таким образом, мы оказываемся свидетелями и участниками становления нового социально-образовательного феномена — «гражданской школы», или «школы граждан».

Однако здесь нет речи о прямой приватизации школы (в обычном смысле приватизации предприятий реального сектора экономики). Речь идет о *парадигме участия* (общества в делах школы): not privatization but participation. Для такого участия необходим определенный *институт*, этим институтом являются управляющие советы.

В целом институт различных школьных советов в разных странах сейчас находится в состоянии динамичного развития, особенно с начала — середины 90-х гг. XX в. Так, на общем совещании министров образования стран Совета Европы 23 октября 1995 г. в Люксембурге в центре обсуждения стоял вопрос об участии общественности в управлении школой как факторе роста качества школьного образования<sup>1</sup>. Разумеется, в каждой из стран модели школьных советов строятся с учетом культурной и национальной специфики, однако общую тенденцию их развития можно усмотреть во все большем сдвиге «от консультирования и содействия — к принятию решений»<sup>2</sup>. Выражаясь иными терминами: *от содействующих (попечительских) советов — к управляющим*.

#### 4. Советы попечительские и советы управляющие

Общественные органы и структуры, принимающие сегодня реальное участие «в делах школы», в первом приближении можно разделить на две основные категории:

- *совет школы* («школьный совет», «управляющий совет», «совет общеобразовательного учреждения»<sup>3</sup> и тому подобное — 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 — АНК, фонд, некоммерческое партнерство и др.).

В вопросе о попечительских советах следует отметить одну понятийно-юридическую тонкость, связанную с тем, что в законодательстве

<sup>1</sup> См. объемную книгу: Общественное участие в управлении школой: Школьные советы. М.: «Альянс-Пресс», 2004.

<sup>2</sup> Советы и другие формы участия общественности в образовательных системах Европейского Сообщества. ЭВРИДИКА. Информационная сеть образовательных систем Европы / Под эгидой Европейской комиссии. 1996.

<sup>3</sup> Мы не обсуждаем здесь такие органы, как педагогический совет или родительский комитет, поскольку по традиции понятно, что они имеют только совещательные или вспомогательные функции, но никак не собственно управленческие.





в качестве основного понятия 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 из его устава и названия («попечительский совет школы № xxx»).

В этом случае, однако, он, строго говоря, не может рассматриваться как орган *самоуправления* школы и, более того, как орган *управления* ею<sup>1</sup>. Скажем, он очевидным образом отличается от такого органа самоуправления вузом, как ученый совет, который вряд ли можно себе помыслить 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. Такое именование, впрочем, вполне правомерно с точки зрения закона «Об образовании» и федеральных нормативных актов о попечительских советах<sup>2</sup>, однако оно в малой мере отвечает, 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 является вопрос не столько о *совещательных* или *благотворительных* функциях подобных органов (они уже реализуются на практике), сколько вопрос о придании им реальных *управленческих* функций (предметы ведения и властные полномочия).

В этой связи можно кратко обобщить особенности двух обозначенных выше принципиальных форм — «внутришкольной» и «внешней», то есть школьного совета и попечительского совета.

<sup>1</sup> Конечно, у нас имеются сторонники попечительских советов, создаваемых в форме самостоятельного, обособленного от школы юридического лица, настаивающие на том, что подобные советы могут иметь не только функции благотворения («нашел деньги — дал их школе — проверил целевой характер расходования»), но и собственно управления. Однако роковым вопросом для подобной позиции оказывается следующий: как негосударственное (и «не-муниципальное», т.е. не входящее в систему органов публично-правовых образований) юридическое лицо, находящееся в 100%-ой частной собственности, может приобрести права управления по отношению к государственной (муниципальной) школе — организации, находящейся в 100%-ой государственной (муниципальной) собственности? Слабая теоретическая надежда возможна была бы в следующем ответе: «посредством того, что учредитель, то есть орган местного самоуправления, передаст ей, то есть 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.

<sup>2</sup> Вышеупомянутые Президентский указ и Постановление правительства о попечительских советах.



А.А. Пинский  
Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

**(А) Школьный совет** («Управляющий совет»; также в настоящее время распространяется термин «Совет общеобразовательного учреждения»).

Не является самостоятельным юридическим лицом, есть уставной орган школы. Конкретные управленческие полномочия регламентируются уставом школы, который, однако, составляется на основе Типового положения, и именно эта особенность позволяет через федеральный уровень регулирования выйти непосредственно на необходимые нововведения в муниципальной школе. Одна из возможных проблем: в ситуации перевода счетов школ в казначейство может значительно пострадать гибкость и оперативность в работе с внебюджетными деньгами.

**(Б) Попечительский совет.**

Правовая форма четко не определена (по ширящейся практике является самостоятельным юридическим лицом). Предполагаемое преимущество — возможность гибкой и независимой от органов казначейства и органов управления образованием финансовой деятельности. По существу, является вспомогательной и благотворительной структурой, ибо не ясно, как внешняя по отношению к школе негосударственная организация может приобретать реальные управленческие функции.

5а. Школьные  
советы  
в зарубежных  
школьных  
системах  
(обзорно)

---

Кратко обобщим положение дел со школьными советами в странах Европейского сообщества. В подавляющем большинстве стран ЕС<sup>1</sup> в школах созданы различные органы (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. Принципиально можно выделить среди этих органов три категории.

*1) Органы с совещательной функцией (помогающие директору школы).*

Области деятельности этой категории органов в разных странах существенно варьируются. В одних случаях у таких советов есть полномочия только вносить предложения или высказывать мнение (например, в государственных школах фламандской общины в Бельгии, а также в Голландии и Норвегии).

В других странах советы помимо этого имеют возможность принимать участие во внепрограммной активности (внешкольных

<sup>1</sup> Изложено по книге: Советы и другие формы участия общественности в образовательных системах Европейского Сообщества. ЭВРИДИКА. Информационная сеть образовательных систем Европы / Под эгидой Европейской комиссии. 1996.



мероприятиях), они способствуют педагогическим инициативам и образовательным мероприятиям (образовательные советы в Люксембурге).

Так, в Германии школьная конференция занимается различными аспектами школьной жизни и преподавания (программы, распределение помещений, школьные мероприятия, меры предосторожности); кроме этого, она занимается такими общими вопросами, как домашние задания или проведение школьных экспериментов.

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

В Шотландии советы по школьному управлению (*School Boards*) с 1988 года в возрастающей степени участвуют в решении административных задач в региональных органах управления образованием.

*2) Органы с определенными полномочиями в принятии решений, которые вместе с руководителем школы отвечают за текущую работу школы.*

Также и эти органы в разных странах — членах ЕС имеют весьма различные функции.

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

В Дании школьная конференция отвечает за порядок работы школы. Кроме этого, задача школьной конференции — разработка программы школы и ее подача на утверждение муниципальному совету.

В Испании (*Consejo eskolar del centro*) имеет инспектирующую функцию и управляет школьной жизнью. Он обеспечивает активное участие всей школьной общины и выбирает руководителя школы.

В Португалии действующий на уровне школы совет (*Concelho de Eskola*) выбирает и назначает руководителя школы, инспектирует работу школы и утверждает многочисленные документы, подготавливаемые педагогической конференцией (педагогическим советом) школы.



### 3) *Общественные органы с полномочиями школьного управления*

В Ирландии школьные управляющие советы (*Boards of management*) действуют в качестве органа-посредника между школой и министерством. Они отвечают за управление школой, и в особенности — за прием на работу учителей и иных сотрудников.

В задачи советов (*Governing bodies*) Англия, Уэльс и *Boards of governors*, Северная Ирландия входят определение направления и задач школы, а также управление ресурсами и кадрами (в том числе и приемом на работу). В этих случаях можно говорить о подлинных органах самоуправления.

В Швеции многие муниципальные органы управления учредили или предложили учредить некий род советов, с помощью которых должно быть обеспечено участие родителей в управлении. Задачи уже учрежденных советов варьируются в разных коммунах. Самая частая форма участия родителей — родительский совет.

В Финляндии могут быть учреждены управляющие советы, которые главные образом заботятся о поддержании связей, сотрудничества между родительским домом и школой.

Описанные здесь органы отличаются друг от друга, в том числе и в плане своего состава: *в то время, как родители входят в них всегда, представители местных органов управления образованием приглашаются не во всех случаях*. В Греции, Испании, Франции и Португалии, то есть в странах с централизованным характером школьного управления, а также в Англии, Уэльсе и Северной Ирландии в советах представлены как родители, так и работники управления.

Количественное соотношение учителей и родителей (или родителей и учеников) также значительно варьируется. Как правило, преобладает паритетность (Германия, Испания, Франция, Люксембург, Нидерланды и Австрия). В некоторых государствах учителя в большинстве (Италия и Португалия), в других — больше родителей, чем учителей (Дания, Ирландия в младшей школе и Шотландия в самоуправляемых школах (*Selfgoverning Schools*)). В Швеции состав различается в зависимости от коммуны (муниципалитета).

Поскольку сейчас интенсивно обсуждаются вопросы распределения полномочий между различными уровнями и органами управления в образовании, следует указать на то, что органы школьного самоуправления — как по составу, так и по функциям — устроены очень различно. Широта полномочий и значение этих органов от страны к стране сильно варьируются.

Ниже в табличной форме дадим сводные данные по отдельным странам.

**ДАНИЯ**

Орган	SKOLEBESTYRELSE (Школьная конференция) В народной школе		
Председательство	Председатель является выборным членом школьной конференции Представители следующих партнеров в области образования:		
Состав	Персонал (2)	Родители (от 5 до 7)	Учащиеся (для школ минимум с пятью уровнями обучения) (2)
Функции / полномочия	Школьная конференция выполняет функции соответственно основным задачам и условиям, поставленным перед ней Советом общины. Она определяет основные условия различных аспектов деятельности школы, среди которых: организация учебного процесса, количество учебных часов, выбор предметов по выбору, организация учебного процесса в отдельных классах, распределение обязанностей среди учителей и совместная работа школы и семьи. Она выработывает предложения по учебным планам и представляет их в Совет общины. Кроме того, она принимает школьный бюджет и утверждает использование различных учебных средств.		

Орган	SKOLEBESTYRELSE (Школьная конференция) В полных общеобразовательных средних школах			
Председательство	Председатель избирается из членов конференции Представители следующих партнеров в области образования:			
Состав	Преподавательский состав	Окружной совет	Общинный совет	Родители и ученики
Функции / полномочия	Школьная конференция определяет, основываясь на предложениях школьного руководства, количество принимаемых в школу учащихся, перечень изучаемых предметов, сроки каникул и определяет бюджет школы.			

**ГЕРМАНИЯ**

В школах начальной ступени (не во всех федеральных землях) и средней ступени организуются коллективные органы, принимающие на себя, как правило, консультативную функцию.



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

Орган	SCHULKONFERENZ, SCHULGEMEINDE, SCHULFORUM, SCHULAUSSCHUSS (Школьная конференция, школьное сообщество, школьный форум, школьная комиссия)		
Председательство	Директор школы Паритетный состав: или 1/3, 1/3, 1/3 или 1/2, 1/4, 1/4 Члены представляют следующие группы:		
Состав	Учителя	Родители	Ученики
Функции / полномочия	Такие школьные сотрудничающие органы занимаются различными аспектами школьной жизни и процесса обучения (школьный и хозяйственный распорядок, организация уроков и перемен, распределение помещений, меры охраны школьников, а также проведение школьных мероприятий) и обсуждают общие вопросы педагогики и организации обучения (пригодность школьных учебников, обоснование классной и домашней работы, критерии оценок). Частично возможно участие их в принятии взаимосвязанных с этими сферами деятельности решений, среди которых проведение школьных экспериментов. В отдельных федеральных землях эти органы разрабатывают, одобряют или отклоняют состав и деление школы, перевод школы в другое место или слияние с другой школой, а также проведение строительных работ, обеспечение оборудованием и снабжение школы. В некоторых землях этим органам придана также функция назначения руководителя школы.		

### ФРАНЦИЯ

Орган	CONSEIL D'ECOLE (Школьная конференция) для элементарной и начальной ступени		
Председательство	Директор школы К членам Школьной конференции относятся:		
Состав	Бургомистр или его заместитель	Все учителя школы	Представители родителей (1 представитель от класса)
Функции / полномочия	Школьная конференция определяет школьный устав, деление школьной недели; высказывает свое мнение по всем вопросам, важным для школы, и утверждает школьную программу.		



Орган	CONSEIL D'ADMINISTRATION (Управляющий совет) в коллежах и лицеях		
Председательство	Директор школы (principal в коллеже, proviseur в лицее) Управляющий совет формируется из членов следующих групп:		
Состав	Местные власти и администрация школы (1/3)	Школьный персонал (1/3)	Родители и ученики (1/3)
Функции / полномочия	Этот орган обладает достаточной компетенцией в области организации школьного образования и работы школы. Он утверждает школьный план, в котором определяется, как национальные цели образования и учебные планы должны претворяться в конкретном учебном заведении.		

### НИДЕРЛАНДЫ

Орган	MEDEZEGGENSCHAPSRAAD (Согласительный совет)	
Председательство	Член совета Количество членов зависит от величины школы. (Более 250 учеников: максимум 6; 250–750 учеников: максимум 10; 750–1250 учеников: максимум 14; более 1250 учеников: максимум 18) Учредители (bevoegd gezag) не представлены.	
Состав	Учительский персонал составляет половину членов совета	Другая половина состоит из представителей родителей (не в средних профессиональных школах и высших школах) и/или учащихся (старше 13 лет).
Функции / полномочия	Согласительный совет обладает совершенно определенными общими полномочиями, а также консультативным правом, правом участия в совместных решениях, правом выносить предложения перед учредителем школы. Минимум дважды в году учредитель должен предоставлять возможность согласительному совету обсудить с ним общие школьные вопросы.	



А.А. Пинский  
Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

### ФИНЛЯНДИЯ

Орган	JОНТОКУНТА (Кооперативный орган в обязательных школах и в общеобразовательных средних школах)		
Председательство	Представлены:		
Состав	Преподавательский и педагогический персонал	Родители	Учащиеся (в старших классах обязательной школы и старших классах общеобразовательной средней школы)
Функции / полномочия	К задачам этого органа относятся содействие школьной работе по воспитанию и обучению, формирование свободных кооперационных образований внутри школьного сообщества, поддержание гармонической и конструктивной атмосферы в совместной работе школы, общины и семьи.		

Орган	NEUVOTTELUKUNTA (факультативный; для школ, дающих профессиональное образование) (Консультативная комиссия по организации профессионального образования )			
Председательство	Максимум 10 членов (со сроком полномочий 4 года), представляющих следующих партнеров в сфере образования:			
Состав	Школа	Учителя	Ученики	Социальные партнеры, лучше всего представляющие уровни образования в школе
Функции / полномочия	Другие эксперты по развитию общего и профессионального образования			
Функции / полномочия	Задача этой комиссии состоит в том, чтобы содействовать деятельности школы, а также улучшению обмена и сотрудничества между миром труда и социальным окружением. Она занимается темами, относящимися к программам обучения и внутреннему и педагогическому развитию школы. Так же, как и местные представители промышленности и мира труда, она может вырабатывать собственное мнение по образовательным предложениям школы.			



**ШВЕЦИЯ**

(Часто совмещено на местном уровне и на уровне школы)

Орган	Объединения родителей (часто организуемые над Hem och Skola)
Председательство	Избранный член соответственного объединения
Состав	Представители родителей — в школе: 1 или 2 представителя родителей от класса; — на уровне общины: минимум один представитель родителей от школы.
Функции / полномочия	Консультативный орган для местных органов, принимающих решения.

Орган	Советы в школах и общинах		
Председательство	Как правило, директор школы		
Состав	Представлены:		
	Родители	Учителя	Учащиеся
Функции / полномочия	Задачи варьируются в зависимости от общины. Некоторые советы имеют право участвовать в принятии решений. Часто эти советы занимаются вопросами, касающимися школьного окружения, бюджета, приобретений и отдельных мероприятий. Они, как правило, не привлекаются к решению педагогических вопросов (например, постановке целей обучения и планированию школьной работы).		

**НОРВЕГИЯ**

Орган	SAMARBEIDSUTVALG — Координационная комиссия (уровень обязательной школы)			
Председательство	Председатель назначается членами комиссии В каждом учебном году созывается новая комиссия			
Состав	Представители персонала (2 учителя и 1 представитель непедагогического персонала) — 3	Представители рабочей комиссии родительского совета — 2	Представители совета учащихся — 2	Представители местных органов управления и школьного руководства — 2
Функции / полномочия	Координационная комиссия консультирует директора школы по всем вопросам, касающимся управления школой и относящимся к сфере образовательной и воспитательной работы. Представители учащихся не имеют права голоса.			



А.А. Пинский  
Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

Орган	SKOLEUTVALG — Школьная комиссия (в полных средних школах)			
Председательство	Председатель избирается членами комиссии. Комиссия заново формируется каждый учебный год. В ней представлены:			
Состав	Учителя	Совет родителей — 2	Представители учащихся — 2	Непедагогический персонал
Функции / полномочия	Комиссия консультирует директора школы по всем вопросам, касающимся управления школой и относящимся к сфере образовательной и воспитательной работы.			

5b. Школьные советы в Англии: доклад  
М. Барбера

Поскольку Англия — страна, входящая в число стран с наиболее развитой и наиболее отрефлектированной системой общественного управления в школе (а ее опыт играет особую роль для идущего ныне становления российских школьных советов), представляется полезным изложить английскую модель более подробно<sup>1</sup>.

(1) Общая часть

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

В 1988 г. было принято решение о делегировании полномочий по распоряжению бюджетом непосредственно школе и введен принцип подушевого финансирования. Эти изменения заняли 4 года. В 1993 г. органам общественного управления было делегировано еще одно полномочие, которое было затем у них, однако, изъято. У них появилось 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, они обязаны были организовать родительский референдум, который должен был поддержать или отвергнуть принятое решение.

В последующие 4 года примерно тысяча школ из 25000 решили принять такую форму правления. В таком способе финансирования

<sup>1</sup> В основу раздела положен доклад Майкла Барбера — одного из «отцов» нынешней английской образовательной реформы, ныне старшего советника премьер-министра Великобритании, — прочитанный на семинаре ГУ-ВШЭ по общественному управлению в образовании 19 мая 2002 г.



были определенные 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.

Недостатками этой схемы стали конфликты, возникающие между местными органами управления образованием и школами. И в 1998 г. был принят новый законодательный акт, запрещающий школам уходить из-под контроля местных органов управления образованием. Тем не менее последний акт сохранил преимущества прежнего подхода, закрепив их, делегируя еще большее количество полномочий теперь уже всем школам, а не только тем, которые финансировались напрямую государством. Кроме того, были законодательно закреплены максимальный процент бюджета, который местные органы управления образованием могли расходовать на собственные нужды (то есть помимо непосредственной пересылки положенных денег в школы), и возможность вмешательства в деятельность местных органов управления образованием уже с национального уровня, если эти органы превышали свои полномочия.

В 2002 г. в парламенте прошел 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.

Итак, практически в каждой английской школе есть общественный Управляющий совет (раньше он назывался «Управляющий орган»). Этот совет по закону обязан руководить деятельностью школы. В состав этого органа входят следующие представители:

- родители, избранные другими родителями;
- учителя, которых избирают сотрудники школы;
- директор;
- представители местных органов управления.

Эта группа привлекает других членов совета: представителей от деловых кругов и от иных значимых структур местного сообщества.

Если деятельность школы поддерживает благотворительный фонд, они управляют и работой этого фонда. Состав совета — от 15 до 20 человек, в зависимости от размера учебного заведения. Совет выбирает председателя, который не может быть ни директором, ни одним из учителей.



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

Совет утверждает в должности всех учителей, хотя непосредственно подбирает педагогический состав учителей обычно директор. Фактически совет выступает в роли работодателя для педагогического состава школы.

Управляющий совет школы отвечает за распределение школьного бюджета<sup>1</sup>.

Совет отвечает за расстановку приоритетов при расходовании средств, он решает, сколько учителей назначить, сколько набрать других сотрудников, какую технику купить, сколько книг приобрести, какие средства выделить на ремонт и поддержание школьного здания в нормальном состоянии.

Он отвечает за учебную программу школы (за пределами времени, отводимого на исполнение обязательного национального учебного плана, может распоряжаться оставшимися часами) и устанавливает правила школьной жизни (правила поведения учащихся, введение или отмену школьной формы).

Он может фактически являться владельцем школьного здания, отвечать за привлечение большей части капитальных инвестиций.

Работу Совета контролирует общественность. Раз в год члены совета обязаны публиковать годовой отчет деятельности школы, куда включаются в том числе и результаты образовательного тестирования, показанные школой. Вслед за этим организуется общешкольное собрание, на котором родители учеников могут задавать вопросы по существу подготовленного доклада. Основываясь на имеющихся данных, Совет задает количественные показатели будущего состояния обучения детей и состояния школы, ищет пути совершенствования этих показателей. Планируемые показатели (цели) также публикуются.

Большинство видов деятельности Совета проводится при непосредственном участии директора, который, что естественно, обладает одним из наиболее влиятельных голосов в формировании школьной политики.

Местные власти непосредственно не управляют жизнью школы. Но они проводят мониторинг успеваемости учреждения и контролируют со своей стороны расход финансов.

Делегирование полномочий школам — фактически перевод их на самоуправление, в автономный и самостоятельный режим — происходит лишь при выполнении ими некоторых условий. Если управление школой неэффективно, если имеются случаи коррупции

<sup>1</sup> Имеется в виду, что реализуется подушевое финансирование, при этом в расчет берутся, помимо числа учащихся, и размер учебного заведения, и социальная ситуация, в которой школа находится.



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 — это письменное предупреждение, которое посылается директору школы и органу школьного управления (совету). В нем сообщается, какие действия школа должна предпринять по коррекции сложившейся ситуации. 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 свое вмешательство.

## (2) Результаты

---

Каковы же, по мысли Майкла Барбера, достижения и проблемы английской реформы в части управления школой?

Первое достижение: ответственность за реформирование образования лежит непосредственно на школах. Для этого школы достаточно обеспечены финансами и властными полномочиями. При этом они должны быть подотчетны общественности, что ставит их в более ответственную позицию.

Второе: у хороших директоров и учителей возникло чувство освобождения от многих формальных зависимостей. Теперь не нужно каждый раз просить разрешения у местных органов управления образованием сделать ремонт, если он срочно требуется. Согласовывать это ни с кем уже не нужно, а нужно просто брать и делать ремонт.

Третье: появилась возможность разнообразить школы, потому что каждая школа теперь несет на себе ответственность за свою судьбу.

Четвертое: демократизация жизни школ. Сейчас гораздо больше родителей вовлечено непосредственно в управление школой, чем когда-либо раньше.

Пятое: данные, касающиеся выполнения школой своих основных задач, широко публикуются. Такова британская версия гласности образования. Поэтому никакие проблемы сегодня от внимания общественности не ускользают.

Но есть вопросы, на которые до сих пор не найдены подходящие ответы.

Первая проблема: граждане, входящие в состав школьного Управляющего совета, работают фактически волонтерами, им ничего за такую работу не платят, но ответственности у членов совета от этого меньше не становится.

Вторая проблема: по-прежнему очень многое зависит от директора, его личностных качеств и профессиональных навыков.



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

Сейчас делаются большие вложения в подготовку руководителей школ. Этот процесс начался с середины 1990-х, а надо было начать по крайней мере в 1980-х.

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

Правила формирования и работы Управляющих школьных советов были пересмотрены совсем недавно, в марте 2003 г., и ниже следующие новые правила должны быть введены в действие во всех школах в сроки с 1 сентября 2003 г. до 31 августа 2006 г. Дадим их краткое изложение.

(3) Состав  
Управляющего  
совета

---

Каждая школа должна определить число членов своего Управляющего совета (от 9 до 20). При подсчете не учитываются спонсоры или дополнительные члены советов конфессиональных школ (как правило, назначаемые церковью).

Обычные общеобразовательные государственные школы, детские сады и школы для детей со специальными потребностями (далее — школы) должны иметь следующий состав Совета:

- 1) одна треть или более — родители;
- 2) по крайней мере два члена, но не более одной трети состава должны быть из числа штата школы;
- 3) одна пятая часть — представители местных органов управления образованием;
- 4) не менее одной пятой — представители местного сообщества.

Дополнительно к этому количеству школа может включить в состав Совета двух спонсоров.

*Представители родителей* выбираются общешкольным родительским собранием и не переизбираются в течение срока действия решения собрания (например, 3 года), даже если их дети закончат школу или уйдут из нее, — пока сами того не пожелают. Переизбранными они могут стать, однако, только при наличии детей в школе. Если кандидатов и желающих мало, Совет сам назначит (кооптирует) новых членов. Нельзя быть представителем родителей, работая в школе при нагрузке более 500 часов в год или будучи чиновником местных органов управления образованием.

*Представители штата.* Директор попадает в состав Совета по должности, если не решит отказаться. Если в составе Совета два представителя штата школы — это директор и учитель. Если



три — директор, учитель и член подсобного штата. Они могут состоять в Совете, пока работают в школе. Члена от каждой категории (учитель, обслуживающий персонал) избирают на собрании работников соответствующих категорий.

*Представители местных органов управления образованием* назначаются этими органами.

*Представители местного сообщества* назначаются (кооптируются) Советом. Они должны жить в округе, который обслуживает школа и, по мнению Совета, должны быть заинтересованы в успехе школы. Они дисквалифицируются, если оказываются представителями первых трех категорий.

*Представители партнерских организаций* номинируются родителями и утверждаются Советом.

*Представители спонсоров* номинируются теми спонсорами, которые оказали значительную помощь школе.

(4) Функции  
Управляющего  
совета

---

Члены Совета могут делегировать некоторые свои функции директору.

Однако имеются важные функции, которые Совет обязан оставить исключительно в своем ведении (не может их делегировать):

- решения, касающиеся объема деятельности Совета;
- назначение, кооптирование и вывод членов Совета;
- назначение и вывод председателя и вице-председателя Совета;
- требования проведения полного собрания членов Совета;
- регулирование процедур Совета и его комитетов, комиссий;
- решения о делегировании функций комитетам Совета — об их формировании, членстве, процедурах и отчетах;
- одобрение перспективных направлений деятельности школы;
- одобрение ежегодных отчетов родителям;
- публикация предложений о закрытии школы или пересмотре ее статуса;
- публикация предложений об изменении статуса, категории школы;
- определение условий приема детей в школу;
- определение объемов («контрольных цифр») набора учеников и возможных допустимых изменений;
- определение процедур апелляции по приему;
- определение длительности проведения занятий, длительности семестров и четвертей, каникул;
- одобрение официального бюджета школы для представления в местные органы управления на каждый финансовый год (кроме черновиков и ревизий бюджета);



- решения, связанные с коллективными религиозными мероприятиями (разовыми или систематическими);
- решения о дисциплинарных требованиях в школе;
- принятие и пересмотр соглашений (типовых договоров) между школой и семьей;
- обеспечение адекватного курса сексуального воспитания;
- запрет политической индоктринации и обеспечение баланса в обсуждении политических вопросов;
- определение и пересмотр политики школы в области платы за образовательные услуги и скидок;
- организация апелляций по поводу увольнения с работы. Некоторые функции не делегируются директору или штату, но могут быть делегированы тому или иному комитету (комиссии) Совета:
- стандарт посещаемости уроков;
- обращения к госсекретарю, оспаривающие решения местных органов управления по поводу приема учащихся;
- установление школьных стандартов достижений учащихся;
- решения по поводу помещений и оборудования;
- назначение и увольнение исполнительного секретаря Совета или секретаря одного из комитетов;
- решения по поводу приема конкретных учащихся.

## 6. Школа и рынок

Кратко обозначим еще одну фундаментальную тему: «школа и рынок». За последние пять-шесть тысяч лет своей истории человеческая цивилизация выработала, в сущности, *два* фундаментальных института организации жизни больших обществ — это *рынок и государство*.

Говоря о переходе от тотально государственной школы к школе гражданского общества (к школе граждан, или к гражданской школе), причем не приватизированной, не обойти вопрос о рынке. Под рынком мы понимаем информационную систему конкурентного взаимодействия производителей и потребителей различных благ (товаров, услуг), в том числе и образовательных, с действенной обратной связью (от потребителя блага — к его производителю).

По существу, мы стоим перед лицом сложной и интереснейшей задачи: как можно ввести элементы рыночной организации в систему, где отсутствует, в качестве системообразующего, институт частной собственности? Никто не знает исчерпывающих методов решения этой задачи, но никто и не доказал невозможность ее решения. Однако ясно, что конституирующий момент рынка — регулярная и действенная обратная связь между потребителем





и производителем некоего блага (услуги) — в образовании насущно необходим.

Однако существующая институциональная модель школы просто не оставляет места для проявления, оформления и реализации интересов общества в школе; свой интерес (правда, крайне неуклюже и неэффективно) может пытаться оформлять и реализовывать лишь государство. Только изменение институциональной структуры школы сможет позволить проявиться, оформиться и реализоваться иным интересам, а именно общественным (в самых разных измерениях понятия общественности), что и есть необходимое условие обеспечения рыночной обратной связи «от потребителя — к производителю».

## 7. Определение Управляющего совета

Теперь дадим рабочее определение Управляющего совета и рассмотрим его основные характеристики. *Управляющий совет школы — это коллегиальный внутришкольный орган, состоящий из избранных, кооптированных и назначенных членов и имеющий управленческие (властные) полномочия по решению ряда важных вопросов функционирования и развития школы.*

Управляющий совет (далее УС) есть орган государственно-общественного управления школой, в первую очередь — стратегического управления. Он является инструментом прямого общественного участия в управлении школой и институциональной формой реализации зафиксированного в российском законодательстве важнейшего принципа государственной политики в сфере образования, согласно которому *управление образованием должно носить демократический, государственно-общественный характер* (ст. 2 закона Российской Федерации «Об образовании») <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Опыт прошедших с момента принятия закона «Об образовании» 12 лет показывает, что данный принцип государственной политики не получил достаточно полного институционального развития, особенно в сфере общего (школьного) образования.

Институты общественного участия в управлении образованием сложились в большей степени в сфере высшего образования (выборность ректора, полномочия Ученого совета вуза и др.). Во многом это связано с тем, что в федеральном законе «О высшем и послевузовском образовании» в явном виде сформулированы особенности управления учреждениями высшего образования. В сфере общего образования, наиболее массовой образовательной системе, государственно-общественный характер управления реализуется в явно недостаточной мере и нуждается в конкретизации на законодательном и нормативно-методическом уровне.

При этом, конечно же, нам известны возражения по пункту об обязательности создания Управляющих советов общеобразовательных учреждений. Если кратко обобщить подобные возражения, то они сводятся к формуле: «нужно не обязывать, а давать возможность». Или еще: «Если всех обязать, то в 90% школ такие советы останутся формальностью, по-прежнему все будет решать директор».

Против таких суждений, внешне весьма либеральных и «вариативных», трудно возражать. Однако приходится. Ибо, во-первых, все подобные возможности уже много лет как заложены в действующее законодательство, однако факт состоит в том, что они «почему-то» никак не реализуются, а управление школой остается административно-



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

УС является, по нашему мнению, необходимым атрибутом школы гражданского общества; вместе с этим массовое введение Управляющих советов может стать важным стимулирующим фактором становления гражданского общества.

#### 8. Управление школой и позиция общества

В настоящее время у общества имеется значительная, хотя во многом и не проявленная, установка на более активное участие в управлении делами школы.

Так, в результате опроса Фонда «Общественное мнение»<sup>1</sup> были получены весьма характерные данные. Приведем результаты ответа на вопрос: «Министерство образования планирует создать общественные советы, которые будут управлять школой наравне с директором. Будет ли школе лучше или хуже от такого нововведения?» Хотя знают или «что-то слышали» об этом замысле только 19% опрошенных, а остальные узнали о нем в ходе опроса, ответы были следующие:

- 51% считает, что будет лучше, если в управлении школой, кроме директора, станет принимать участие общественный совет;
- только 14% респондентов опасаются, что школам от такой «помощи» будет хуже.

Таким образом, несмотря на очень малую информированность об этой идее, у населения имеется уже сейчас преобладающее позитивное к ней отношение.

При этом практический опыт показывает, что развитие общественной составляющей в управлении образованием позволяет практически учитывать общественные запросы на качество и условия образования, а также привлекать в школу дополнительные ресурсы, одновременно качественно увеличивая *общественную прозрачность* их использования.

#### 9. Федеральный законопроект («закон Шишлова»)

В ряде регионов Российской Федерации за последние годы развивалась практика работы различных общественных школьных советов и объединений (попечительские советы, родительские и ученические комитеты и прочее). Однако подобные органы школьного самоуправления имеют, как правило, *лишь рекомендательные, а не*

авторитарным. Во-вторых, никого ведь не смущает, что в целом ряде организационно-правовых форм (от фондов в секторе АНК до акционерных обществ в коммерческом секторе) законом предусмотрены различные наблюдательные советы, общие собрания, советы директоров и тому подобные структуры, обладающие законом же предусмотренными управленческими полномочиями. Пусть в ряде случаев эти органы остаются формальностью, пусть они всего лишь один-два раза в год «проштамповывают» решения директора или президента фирмы. Однако обязательная форма нормативно предусмотрена, она имеется де-юре — и постепенно начинает все больше работать, то есть осознавать и реализовывать свои законные права де-факто.

<sup>1</sup> Фонд «Общественное мнение» (ФОМ), опрос от 16 августа 2003 г.



*управленческие функции.* Существующая законодательная база не наделяет их управленческими полномочиями и не определяет четкие механизмы их формирования и функционирования.

В этой ситуации 03 декабря 2003 г. председателем Комитета по образованию и науке Госдумы России 3-го созыва А.В. Шишловым был внесен проект Федерального закона «*О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «Об образовании» (в части управления общеобразовательными учреждениями)*», посвященный внесению системы поправок и дополнений в ст. 35 действующего закона (Проект №399898-3).

Законопроект устанавливает особенности управления государственными и муниципальными образовательными учреждениями, в основе которых лежит распределение управленческих полномочий государства (органов местного самоуправления) и представителей общества.

Для реализации прав всех участников образовательного процесса на участие в управлении общим образованием в каждой школе (за исключением малочисленных, с числом обучающихся менее 100) предлагается создавать коллегиальный орган управления — Управляющий совет общеобразовательного учреждения. В законопроекте определены основные функции (управленческие полномочия) УС и основные особенности его состава и формирования.

Ввиду того, что эффективное введение в действие представленного законопроекта нуждается в значительной подготовительной работе (например, в разработке программ становления Управляющих советов общеобразовательных учреждений на различных уровнях — федеральном, региональном, муниципальном; в расширении нормативной и методической основы их деятельности; в повышении квалификации участников данного процесса; в проведении широкой разъяснительной работы с населением и тому подобном), норму об обязательном формировании Управляющих советов предлагается принять *с отложенным сроком вступления в силу, с 1 января 2007 года.* Однако в инициативном порядке Управляющие советы с предусмотренными законопроектом полномочиями *могут создаваться уже сегодня, в рамках действующего законодательства.*

10. Управляющие советы: проблема автономии и эффективности школы

Очевидна связь идеи роста общественной составляющей в управлении с ростом академической и финансово-хозяйственной автономии школы (определенной опять же Федеральным законом, ст. 2). На наш взгляд, чаемое многими снижение административно-чиновничьего присутствия и контроля в школе возможно и оправданно только при условии становления — как бы «навстречу» — не менее весомого



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

и эффективного, хотя и иного по роду, *общественного присутствия и контроля*.

По существу, мы не открываем здесь ничего кардинально нового. Аналогичные тенденции наблюдаются и в странах Европы (см. выше), в США и практически во всех национальных образовательных системах в мире<sup>1</sup>.

Представляется, что в реальной сегодняшней образовательной ситуации нашей страны именно «английский» путь — довольно активного присутствия государства в качестве фасилитирующего субъекта — более приемлем, чем «американский».

При этом несомненно, что даже если будут проведены соответствующие поправки в законы и приняты необходимые постановления правительства, дело никак не сможет *ограничиться* только законодательным уровнем. Не случайно законопроект об Управляющих советах предлагался с отложенным сроком введения. И этот срок, разумеется, надо будет не просто выждать, но очень энергично готовить людей к работе в новых условиях.

По существу, мы стоим перед началом *большого реализационного проекта*, который должен осуществляться поэтапно, в котором должен быть и эксперимент, и свой сетевой график на несколько лет, и огромная по своим объемам работа по повышению квалификации директоров школ, муниципальных управленцев и — в этом особенность — той категории, которую можно назвать «общественные управляющие» (практика их обучения широко распространена в Англии, Голландии и других странах, имеющих уже богатый опыт общественного соуправления школой).

По форме это похоже на уже начавшийся большой проект «профильное обучение»; на подготовку массового перехода на профильное обучение решено было отвести 3–4 года. Однако данный проект еще масштабнее и серьезнее, ибо затрагивает не только структуру и содержание *обучения*, но и *структуру управления*. По сути, речь идет о перераспределении власти в школьной системе и о превращении школы из привычной патерналистской

<sup>1</sup> Ср.: «В США образовательная система была перестроена следующим образом: руководители школ получили широкие полномочия, позволявшие им определять практически все аспекты деятельности возглавляемых учреждений; контроль же над руководителями и влияние на политику школ заинтересованные стороны должны были осуществлять через институт правления школами (School Governance). Для этого была разработана и принята соответствующая законодательная база, и в школах были образованы советы школ. Аналогичная идея была реализована в Англии, но с существенным отличием — здесь государство, стимулируя создание Управляющих школьных советов, в значительно меньшей мере «устранилось» из системы школьного образования, оставив за собой функцию контроля и фасилитации изменений». (Cooper, Bruce S. Local school reform in Great Britain and the United States: points of comparison — points of departure (Educational Review. 1990. Vol. 42. Iss 2).



автократической системы в систему, использующую ключевые схемы гражданского общества.

Можно быть уверенным, что в перспективе предполагаемые изменения в структуре управления дадут системный позитивный эффект (а) в экономическом состоянии школы и (б) собственно в структуре, содержании и *результативности* школьного образования, в том числе его гражданско-воспитательного аспекта. Последнее особенно принципиально. Ширящееся общественное участие в управлении школой, с одной стороны, есть «цель в себе», ибо любой рост начал самоуправления и снижение уровня отчуждения в большой общественной системе есть благо само по себе. Но с другой стороны, это есть и *средство* повышения эффективности школьного образования. Образовательные системы в самых разных странах мира приходят к пониманию необходимости значительного расширения общественного (в первую очередь родительского) участия в управлении школами вовсе не от хорошей жизни, а от растущего понимания неэффективности той школьной системы, которая построена на безраздельном «государственно-дирижистском» принципе.

Один из самых выразительных примеров дают США. Так, Дэвид Бергланд пишет, что «за последние три десятилетия (1970–1990-е гг.) стоимость содержания правительственных школ возросла в среднем по стране почти на 1000%! В то же время упало относительное число записавшихся в школы, уменьшилась численность классов, снизилась ученическая посещаемость, падает обученность по традиционным предметам, а насилие и употребление наркотиков возросли. Сегодня почти каждый из четырех молодых людей, окончивших high-school или исключенных из нее, функционально неграмотен. Все большее число взрослых признают, что не умеют читать или писать. Колледжи и университеты обнаруживают, что вновь поступившие нуждаются в дополнительной подготовке в чтении, письме и умении рассуждать. Очевидно, что выбрасывать больше налоговых долларов на финансирование этой *отжившей системы* бессмысленно. Больше всего страдают дети малоимущих и представителей меньшинств. Элементарная грамотность в школах гетто не превышает 40%. Средняя по стране стоимость обучения ученика в public-school приближается к 6000 долл. в год<sup>1</sup>. В частных школах затраты на ученика составляют в среднем около половины этой суммы, но частные школы дают лучшее образование. В публичных

<sup>1</sup> К первому десятилетию XXI в. она составила около 7000 долл.; для сравнения — в России порядка 250 долл., т.е. примерно в 30 раз меньше.



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

школах количество правонарушений, связанных с насилием и наркотиками, существенно выше, чем в частных, где эти проблемы практически не существуют. *Как всегда в монопольном бизнесе, государственные школы ужасно неэффективны и дороги и не особенно интересуются пожеланиями или состоянием потребителей*<sup>1</sup>.

Не будем скрывать, что перед нами нередко выдвигали и следующий серьезный контраргумент: «Вы же сами выступаете за становление в системе образования начал *гражданского общества*, а предлагаете конкретные шаги, адресованные в первую очередь к законодательной и исполнительной *государственной власти*». Это сложный вопрос, и мы можем кратко ответить на него словами Ральфа Дарендорфа: «Если США или Швейцария с самого своего начала были гражданским обществом, и лишь затем государством, то постсоциалистические страны вынуждены создавать гражданское общество, уже имея в наличии государство, подчас авторитарное, и фактически граждане должны то и дело прибегать к услугам той власти, с монополией которой им предстоит покончить».

Гражданское общество, конечно же, имеет своей почвой и основой не те или иные законы или институциональные нововведения, проводимые властью, но традиции, обычаи, естественные ценности людей и т.п. Однако Роберт Патмен, исследователь региональных реформ в Италии, эмпирически доказал, что *«трансформации институтов способны изменить политическую практику и традиции»*<sup>2</sup>. Появление новых институтов отражается на изменении ценностей, на механизмах смены власти, на выработке совершенно новых стратегий. Государственные реформы способны породить структуры, которые как в самом правительстве, так и за рамками его будут наращивать давление в поддержку децентрализации. Таким образом, формальные изменения могут породить изменения неформальные, касающиеся в том числе и системы ценностных отношений.

11. Письмо  
министра  
образования  
и науки

---

Экспериментальный «большой проект» по Управляющим советам школ по сути уже начат. Во многом это определяется инициативой ряда субъектов Федерации, осознавших необходимость в более последовательных и системных действиях по формированию начатков общественного участия в управлении школой. И в этой ситуации крайне важно, что министр образования и науки России А.А. Фурсенко

<sup>1</sup> Bergland D. Libertarianism in One Lesson // Orpheus Pubns / 1993, March 1.

<sup>2</sup> Патмен Р. Чтобы демократия сработала: гражданские традиции в современной Италии // Библиотека Московской школы политических исследований. М., 2000.





А.А. Пинский  
Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

27 апреля 2004 г. направил в адрес восьми заинтересованных регионов<sup>1</sup> письмо «О поддержке инициативы общеобразовательных учреждений, органов управления образованием по апробации ими модели управляющих советов общеобразовательных учреждений», в котором говорится следующее:

«Министерство образования и науки Российской Федерации считает, что усиление общественного участия в управлении общеобразовательными учреждениями является одним из важнейших направлений развития российского образования.

В целях развития демократического, государственно-общественного характера управления образовательными учреждениями в системе общего образования, широкого привлечения к управлению образовательными учреждениями представителей профессионального педагогического сообщества, родителей (законных представителей) обучающихся, выпускников образовательных учреждений и представителей местной общественности прошу поддержать инициативу общеобразовательных учреждений, муниципальных органов управления образованием по апробации ими модели управляющих советов общеобразовательных учреждений.

Министерство образования и науки Российской Федерации готово оказывать правовую, методическую и организационную помощь органам управления образованием и общеобразовательным учреждениям в проводимой работе».

Также следует отметить, что Департамент общего и дошкольного образования Минобрнауки России своим письмом направил в названные регионы (№14-51-131/ от14.05.2004) «Методические рекомендации по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений для использования в проводимой органами управления образованием, органами местного самоуправления и общеобразовательными учреждениями работе»<sup>2</sup>.

В целях предварительной выработки общего видения ситуации и проблематики экспериментальной работы по управляющим советам 15–17 апреля 2004 г. в Москве в Академии повышения квалификации и переподготовки работников образования федеральная рабочая группа провела семинар с элементами оргдеятельностной игры, в котором приняли участие команды от республики Карелия, Московской, Тамбовской, Ярославской областей, Красноярского края, Юж-

<sup>1</sup> Республика Карелия, Красноярский край, Воронежская, Московская, Самарская, Тамбовская, Ярославская области, г. Москва.

<sup>2</sup> Этот документ, как и иные основные документы и материалы по школьным управляющим советам, можно найти в Интернете на специализированном сайте по адресу: [www.boards-edu.ru](http://www.boards-edu.ru).



А.А. Пинский  
Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

ного округа г. Москвы, а также представители Воронежской и Самарской областей.

Семинар был посвящен общим вопросам Управляющих советов и разработке конкретных планов создания УС в базовых школах в пилотных субъектах России.

Согласно принятой схеме, в каждом названном выше пилотном регионе выбираются 2 муниципалитета, в каждом из которых базовыми для апробации УС становятся 2 школы. Данная схема определила состав региональных команд — региональные координаторы, представители будущих пилотных муниципалитетов и базовых школ. За каждой региональной командой закрепляются кураторы от федеральной рабочей группы.

К январю 2005 г. в каждой из базовых школ будет сформирован УС. Время с апреля по декабрь 2004 г. становится фазой активной подготовки создания УС, причем конкретные планы работы строятся на трех уровнях: региональном, муниципальном и школьном.

## 12. Состав, формирование и функции УС

Согласно всему комплексу сделанных разработок, предлагается следующее базовое описание Управляющего совета.

### **Состав и формирование УС**

В состав УС входят:

А) избранные члены — от родителей школьников, от работников школы, от старшеклассников (в случае наличия в школе старшей ступени, т.е. 10-х и 11-х классов);

Б) директор школы (по должности) и представитель учредителя;

В) кооптированные члены.

Избранные члены избираются на собраниях «по куриям»: члены УС от родителей избираются на общем собрании родителей, члены УС от работников — на общем собрании работников, члены УС от старшеклассников — на собрании старшеклассников.

Кооптированные члены вводятся в состав УС после формирования его базового ядра — выборов избираемых членов и назначения представителя от учредителя.

### **Квоты**

Количество членов УС, избираемых из числа родителей (законных представителей) обучающихся (воспитанников), не может быть меньше  $1/3$  и больше  $1/2$  общего числа членов УС.

Количество членов УС из числа работников общеобразовательного учреждения не может превышать  $1/4$  общего числа членов УС. При этом не менее  $2/3$  членов УС, представляющих работников общеобразовательного учреждения, должно быть избрано из числа педагогических работников этого учреждения.





От старшеклассников избирается по одному члену на параллель (соответственно — 2 человека).

Могут быть введены минимальные и максимальные границы общей численности УС, например от 11 до 25 членов.

С учетом указанных квот, состав УС при минимальной численности (11 членов) выглядит так:

- Директор — 1;
- Представитель учредителя — 1;
- От старшеклассников — 2;
- От родителей — 3;
- От учителей — 1;
- От выпускников, спонсоров (кооптированные) — 3.

Для УС численностью 20 человек состав может выглядеть следующим образом:

- Директор — 1;
- Представитель учредителя — 1;
- От старшеклассников — 2;
- От родителей — 8;
- От работников — 4 (в том числе 3 учителя);
- От выпускников, спонсоров (кооптированные) — 4.

Следует отметить, что председателем УС **не могут быть:**

- Работники школы (в том числе директор);
- Представитель учредителя;
- Обучающиеся.

#### **Основные функции УС**

Управляющий совет общеобразовательного учреждения:

а) принимает *устав* общеобразовательного учреждения, изменения и дополнения к нему;

б) согласовывает *«школьный компонент»* государственного образовательного стандарта и *профили обучения*;

в) утверждает *программу развития* общеобразовательного учреждения;

г) принимает решения по *режиму работы* школы: устанавливает продолжительность учебной недели (5-дневная или 6-дневная), время начала и окончания занятий; принимает решение о введении (отмене) единой формы одежды для обучающихся; утверждает по согласованию с органами местного самоуправления годовой календарный учебный график;

д) принимает решение *об исключении обучающегося* из общеобразовательного учреждения;

е) содействует привлечению *внебюджетных средств* в школу;



А.А. Пинский

Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам

ж) согласовывает по представлению руководителя общеобразовательного учреждения *бюджетную заявку, смету бюджетного финансирования и смету расходования средств*, полученных образовательным учреждением от уставной приносящей доходы деятельности и из внебюджетных источников;

з) дает согласие на *сдачу в аренду* общеобразовательным учреждением закрепленных за ним объектов собственности;

и) заслушивает *отчет руководителя* общеобразовательного учреждения по итогам учебного и финансового года.

УС может также рассматривать и (или) решать иные вопросы, отнесенные к его компетенции положением об Управляющем совете общеобразовательного учреждения или уставом общеобразовательного учреждения.

### 13. Заключение

---

Известный «Доклад Госсовету» (август 2001 г.), затем одобренный постановлением правительства в формате «Концепции модернизации российского образования» (декабрь 2001 г.), основное свое упование возложил на тезис «*возвращение государства в образование*».

В сущности, как минимум по отношению к школе это можно считать главной чертой «филипповского» этапа реформы — собственно закон № 123 (июнь 2003 г.), которым финансирование зарплатных и учебных расходов школы было передано на государственный уровень субъекта Федерации (региональная субвенция).

Сегодня стало отчетливо ясно, что тезис «о возвращении государства» был необходимым, но недостаточным.

Дополняющим новым тезисом должна стать формула «*возвращение общества в образование*». В.М. Филиппов, безусловно, понимал это — в частности, здесь лежал один из мотивов его поддержки идеи школьных Управляющих советов. Но для прихода общества в образование нужны изменения в институциональной структуре самого образования — система, которая сложилась сейчас, пустить и принять в себя общество просто не сможет. По сути, сегодня речь идет о перераспределении власти в школьной системе и о превращении школы из привычной патерналистской автократической системы в систему, включающую в себя гражданское общество.