
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A.Yu. Shkurov, O.N. Ponomariova
Improvement of Institutional
Mechanisms of Management
Board Functioning
in Educational Organizations

The “conceptual field” of current trends of management boards creation and activity in educational organizations is characterized. The administrative aspect of management boards’ work at the level of an educational organization is considered.

Key words and word-combinations: state and public management of an educational organization, school management board, management principles.

Характеризуется «понятийное поле» современных тенденций создания и деятельности управляющих советов в образовательных организациях. Рассматривается управленческий аспект работы управляющих советов на уровне образовательной организации.

Ключевые слова и словосочетания: государственно-общественное управление образовательной организацией, управляющий совет школы, принципы управления.

УДК 005.7:371
ББК 60.831+74.04

А.Ю. Шкуров,
О.Н. Пономарева

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УПРАВЛЯЮЩЕГО СОВЕТА В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ*

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» (2012) закреплён принцип государственно-общественного характера управления и предусмотрена возможность создания в образовательных организациях коллегиальных органов управления. В настоящее время практически во всех школах России созданы управляющие советы, что

* Работа проведена при поддержке Минобрнауки РФ в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 гг. по направлению «Достижение во всех субъектах Российской Федерации стратегических ориентиров национальной образовательной инициативы “Наша новая школа”» по мероприятиям 1.8 «Создание условий для распространения моделей государственно-общественного управления образованием и поддержка программ развития регионально-муниципальных систем дошкольного образования»

определяет согласование общественного и государственного заказа, возможность общественной независимой оценки качества образования, общественного контроля, обеспечивает позицию «дружественного критика», конструктивный совет со стороны всех заинтересованных лиц.

Управляющий совет (УС) образовательной организации (ОО) – 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 [1]. Как инструмент прямого общественного участия в управлении школой, УС в первую очередь – орган стратегического управления.

Вслед за исследователями и практиками считаем, что в состав управляющего совета должны входить родители (законные представители) обучающихся всех ступеней общего образования; работники ОО; обучающиеся, как правило, третьей ступени (уставом ОО возможно введение в управляющий совет учащихся второй ступени); руководитель образовательной организации; представитель учредителя; граждане, чья профессиональная и / или общественная деятельность, знания, опыт и возможности могут содействовать функционированию и развитию данной образовательной организации. Кооптированными членами УС являются выпускники данной образовательной организации; работодатели, чья деятельность прямо или косвенно связана с данной образовательной организацией или территорией, на которой она расположена; представители образовательных и научных учреждений; граждане, известные своей культурной, научной, общественной, в том числе благотворительной, деятельностью в сфере образования.

Статус УС значительно выше статуса всех органов школьного самоуправления: участие учредителя в создании УС и непосредственное участие специального представителя учредителя в работе ставит УС вровень с директором школы перед лицом учредителя и создает гарантии соблюдения (со стороны государственных органов управления) закрепленных за УС полномочий. Поэтому логично считать управляющий совет лидирующим органом среди всех остальных органов самоуправления образовательного учреждения. Этот статус УС укрепляет позиции уже существующих органов самоуправления, роль которых возрастает, а УС становится лидером, координирующим деятельность всех остальных органов самоуправления, давая возможность каждому из них формулировать свои требования через своих представителей в составе УС, находить согласованные решения.

В отличие от органов внутришкольного самоуправления (отстаивающих интересы и права отдельных групп участников образовательного процесса), УС является органом управления, решения которого обязательны для исполнения всеми участниками образовательного процесса, включая директора школы. Функционал УС можно определить через вовлечение представителей широкой общественности в управление ОО (стратегическое планирование; нормативное обеспечение реализации стратегии развития; мотивация реализации стратегии развития ОО, в том числе через распределение стимулирующей части фонда оплаты труда; контроль реализации стратегии, мониторинг и публичная отчетность).

При организации внутренней деятельности (распределении задач и сфер ответственности) большинство УС идут по пути создания специализированных коллегиальных структур: постоянных и временных (на срок или под определенную задачу) комиссий, комитетов, рабочих групп. Важно, что каждый член УС несет моральную ответственность перед всеми участниками образовательного процесса, рискуя своей деловой и человеческой репутацией в общественном мнении школьного и муниципального сообщества [1].

Управляющий совет – инструмент прямого общественного участия в управлении образовательной организацией, орган стратегического управления, своеобразный «стратегический штаб школы и постоянный конструктивный помощник и советчик директора в определении и реализации намеченных целей и стратегии их достижения» [2, с. 21]. Участие УС в оценке качества образования отвечает его статусу как органа стратегического управления школой. Оценка качества образования состоит из действий по сбору данных (процедуры измерения, изучения), их обработке и анализу, осуществлению выводов на основе собранных данных. Сбор и обработка данных являются задачей администрации школы и ее методической службы, а УС, не устранившись от процедуры сбора данных (мониторинга), занимает управленческую позицию, акцентируя внимание на анализе полученных данных [3]. Распространена практика включения в функционал УС участия представителей общественности в процедурах итоговой аттестации обучающихся, в том числе в форме государственной итоговой аттестации в 9–11 классах [4]. Члены УС могут посещать уроки с целью экспертизы соблюдения прав участников образовательного процесса, следования этическим нормам профессиональной деятельности. К управленческим функциям УС может быть отнесена и функция преобразования некоторых решений других школьных органов самоуправления в управленческие решения, обязательные для всех участников образовательного процесса.

Управляющий совет не имеет функции надзорного органа. Скорее, как отмечают исследователи [5], изучавшие зарубежный опыт, это должна быть роль «дружелюбного критика».

Управляющий совет как структура партисипативного управления содействует созданию среды для обучения навыкам общественной самоорганизации не только участников образовательного процесса, но и других граждан местного сообщества; организации пространства общих дел; реализации прав каждого участника образовательного процесса цивилизованно влиять на ход событий в своих интересах; формированию и совершенствованию навыков командной работы, ответственности за совместно принятые решения; эффективности использования ресурсов, расширению межведомственных связей.

Управляющий совет может улучшить условия жизни детей в школе, создать в ней более разумный и человеческий уклад. Именно поэтому качество школьного питания, безопасность, комфортность среды, оздоровительные меры, разумное сочетание учения и отдыха – тоже забота членов совета. Показателен опыт Дании: только управляющие советы могут решить, что важнее – быть первыми в мире по академическим показателям или чтобы детям нравилось учиться [6].

Инновационной для российской системы образования стала практика под-

готовки общественных управляющих, актуализированная именно созданием УС в школах. Без такой подготовки «велик риск принятия новыми управляющими неадекватных решений с явными негативными последствиями и дискредитации самой идеи управляющих советов» [7, с. 15]. Сегодня программы обучения общественных управляющих – членов школьных УС реализуются в различных непрерывных и дискретных, а также контактных (очных) и дистанционных вариантах. Перспективным является развитие практики дистанционного обучения с помощью интернет-сайтов, мультимедийных интерактивных учебных пособий. Тематика государственно-общественного управления (ГООУ) включается кое-где в содержание педагогического образования. А. А. Пинский отстаивал три существенные характеристики школьного УС в России: коллегиальность; полноправное участие школьников; реальные властные полномочия [8]. Поэтому особую актуальность приобретает подготовка учащихся – членов УС. По сути, речь идет о подготовке нового поколения к работе в управляющих советах (в недалеком будущем – в качестве родителей и кооптированных членов) [7], о воспитании самостоятельного, правоспособного, ответственного субъекта на базе школы.

Можно сделать вывод, что УС призван выстроить, организовать и развивать конструктивное партнерство участников образовательного процесса, школы и местного сообщества, обеспечить прозрачность и отчетность в деятельности школы, стратегическое мышление и планирование в управлении школой, выстроить внутреннюю среду школы на принципах открытости и гуманизма. Весь процесс введения описанной модели УС, например, в Англии занял 15 лет, порой приобретая проблемный характер. «Но сейчас можно быть уверенным, что большинство английских работников школы (и родителей) не захотят “перевести стрелки назад” и вернуться к прежней ситуации», – отметил А.А. Пинский [8, с. 168].

Изложенное позволяет определить миссию управляющего совета, который призван выстроить, организовать и развивать конструктивное партнерство участников образовательного процесса, школы и местного сообщества, обеспечить прозрачность и отчетность в деятельности школы, стратегическое мышление и планирование в управлении школой, формировать внутреннюю среду школы на принципах открытости и гуманизма. Вслед за М.А. Гончаровым полагаем, что в основе взаимодействия лежит «механизм функционирования общественного участия в управлении педагогическим образованием, который опирается на принципы доступности, четкого распределения полномочий и сфер ответственности всех субъектов управления, паритетного участия властей и работодателей в создании общественных институтов, социального партнерства и сотрудничества, непрерывности и многоуровневости профессионального педагогического образования, перехода к договорным формам трудоустройства (целевой набор, контрактные соглашения, образовательные кредиты и др.)» [9].

Вопрос эффективности работы УС поднимался на заседании форума Общероссийского общественного движения «Народный фронт “За Россию”», тема заседания: «Качественное образование во имя страны» [10]. В Законе «Об

образовании в Российской Федерации» не определены полномочия, ответственность, и на сегодняшний момент нет подзаконных федеральных актов, регулирующих эти вопросы. Поэтому встречаются как формальные, «карманные» советы (которые не имеют прав, не пользуются доверием ни общественности, ни школьной администрации), так и очень активные управляющие советы (в которых наблюдается разное понимание родителями выполняемой роли «общественного управляющего», что может приводить к конфликтам).

В.В. Путин на пленарном заседании форума Общероссийского общественного движения «Народный фронт “За Россию”» (15 октября 2014 г., Пенза) поддержал идею оптимизации советов, заметив, в частности, следующее: «...особенно это касается тех школ, которые переходят на новую систему работы, связанную с возможностью оптимизировать педагогический либо технический состав. Здесь очень важна роль этих советов, особенно для того, чтобы не было какого-то в данном случае диктата со стороны администрации» [10]. Президент поручил создать методические указания, в которых «должны быть права и точно обозначенные обязанности».

Более десяти лет назад были опубликованы методические рекомендации по созданию управляющих советов. Нынешнее время требует разработки и внедрения подзаконных федеральных актов, определяющих статус, разграничение или баланс полномочий, взаимодействий УС. Это снизит зону конфликтов и позволит управляющим советам стать эффективными партнерами, помощниками и действительно решать вопросы стратегии и развития школы.

В российских школах сегодня функционируют структуры разнообразных форматов, в разной степени включенные в ГОУ, помимо управляющего и попечительского советов, общественных фондов: совет учредителей, инновационный совет, экспертный совет, научно-методический совет, педагогический совет, орган разработки стратегического развития школы, профессиональные объединения педагогов, временные творческие группы, клубы учителей, объединения руководителей кружков и секций, общешкольный и классные родительские комитеты, совет родителей, школьный парламент, школьная дума, конференция обучающихся, совет старост, совет класса, совет выпускников, совет спонсоров и другие.

В ряде регионов России появились новые территориальные общественные советы и структуры, заинтересованные в результатах образовательной деятельности: совет директоров образовательных учреждений, ассоциация педагогической общественности, совет председателей попечительских советов общеобразовательных учреждений (ОУ), совет председателей школьных родительских комитетов, союз родительской общественности, совет профилактики правонарушений, совет руководителей органов ученического самоуправления ОУ, советы (фонды) выпускников, общественные советы школ, благотворительные фонды, ассоциации, союзы и др. Независимо от формы государственно-общественного управления образованием (ГОУО) его общественная составляющая на уровне ОУ может воздействовать: на условия осуществления образовательного процесса, предъявляя к ним требования выше лицензионных; на отношения участников образовательного процесса, реализуя и защищая в случае необходимости права и интересы учащихся и

их родителей; на качество образования, предъявляя требования к результатам образования выше государственного образовательного стандарта. В связи с этим следует упомянуть об активизации в последние годы общественного участия в оценивании деятельности общеобразовательных учреждений, которое имеет смысл не столько как процедура собственно оценивания, сколько как средство согласования государственного и общественного заказа на качество образовательных результатов и качество условий организации образовательного процесса в системе общего образования. В данном случае осуществляется общественная экспертиза принимаемых решений по развитию образовательного учреждения.

В планах по модернизации российского образования предусмотрены новации, которые делают участие гражданских институтов в экспертизе необходимым и возможным: внедрение в ОУ новой системы оплаты труда; установление зависимости оплаты труда от результатов педагогической деятельности; переход части образовательных учреждений в новые организационно-правовые формы; апробация новой модели финансирования общеобразовательных учреждений. Участие гражданских институтов в аттестации образовательных учреждений и педагогов представляется возможным именно в форме гражданской экспертизы. Гражданская экспертиза образования может стать площадкой, на которой произойдет не только оформление общественного заказа, но и институционализация тех групп граждан, которые готовы этот заказ формулировать. Таким образом, оформление гражданских институтов является не только средством, но и целью гражданской экспертизы в образовании.

За рубежом практика привлечения общественности к оценке социальных и образовательных услуг в последние годы стала заметной тенденцией и получила определение «совместная оценка» («оценка при участии», «оценка с определенными полномочиями»). Термин «совместная» предполагает, что ответственность за оценку и принятие решений делится между людьми. В ряде зарубежных стран практика совместного мониторинга (школы и родителей) достижений учащихся закреплена законодательно для поддержки практики общественной оценки в образовании и расширения форм социального партнерства и ответственности общества за его качество.

Результаты введения ГОУ в образовательном учреждении можно оценить по следующим параметрам: наличие в ОУ нормативно-правовой и инструктивно-методической базы, обеспечивающей развитие общественного участия в управлении образованием (количество принятых соответствующих локальных актов; характер полномочий в уставе органа самоуправления; наличие публичного отчета (доклада) школы); участие общественности в стратегическом управлении образованием (наличие программы развития ОУ, утвержденной управляющим советом и предусматривающей участие общественности в управлении); общественное участие в оценке и контроле качества образования (представительство общественности в составе комиссий по лицензированию и аттестации; наличие заключения общественных экспертов при проведении процедур лицензирования и аттестации); информационная открытость и прозрачность деятельности ОУ (наличие ссылок на публикацию публичного отчета в СМИ; наличие и

выполнение программы просветительской, информационной работы с родительским сообществом; наличие сайта ОУ в Интернете); обучение общественных управляющих и руководства ОУ (количество общественных управляющих, прошедших обучение; членов администрации школы, прошедших подготовку по вопросам ГОУ).

Внедрение моделей ГОУО является одним из условий открытости и инвестиционной привлекательности сферы образования, развития институтов гражданского общества. Расширение общественного участия в управлении образованием, с одной стороны, ключевое направление модернизации, а с другой – способ модернизации всей системы образования. Опыт стран с развитой системой ГОУ показывает: участие родительской и иной общественности в управлении школой оказывается и педагогически, и экономически, и управленчески весьма эффективным.

Два направления образовательных реформ в России – демократизация и гуманизация – являются базовыми механизмами появления и эффективного функционирования ГОУО как механизмы первого порядка; социальное партнерство – как механизм второго порядка, а ряд частных механизмов, создание или актуализация которых необходимы при организации и оптимизации ГОУ на уровне образовательного учреждения, – как механизмы третьего порядка. К ним, на наш взгляд, относятся развитие неуправленческих форм сотрудничества школы и общественности, мониторинг образовательных потребностей населения и его готовности к самоуправлению, нормативное закрепление инициации общественного участия в управлении образованием, наличие системы информирования общественности, общественного наблюдения и общественного контроля. Открытость, как системное качество образовательного процесса, следует считать сквозным принципом для всех механизмов организации ГОУ в школе.

Библиографический список

1. Шкуров А.Ю., Пономарева О.Н. Государственно-общественное управление общеобразовательным учреждением. Пенза, 2014.
2. Седельников А.А. Управляющий совет – гражданское участие в управлении образованием. М., 2008.
3. Организация государственно-общественного управления в образовательном учреждении: учеб.-метод. мат-лы для целевого повышения квалификации управленч. кадров / сост. С.Г. Косарецкий; под ред. А.М. Моисеева. М., 2007.
4. Гончаров М.А., Соломатина Т.Б. Государственно-общественное управление педагогическим образованием как социально-педагогическое явление // Инициативы XXI века. 2013. № 3. С. 34–38.
5. Лучшие практики общественного участия в формировании и реализации политики в сфере образования: сб. мат-лов / под общ. ред. С.Г. Косарецкого, Е.Н. Шимутиной. М., 2009.
6. Кривцова Е. Правовые принципы участия родителей в политике образования. Рига, 2006.
7. Образовательная программа обучения общественных управляющих / сост. А.М. Моисеев; рук. проекта А.А. Пинский. М., 2005.
8. Пинский А.А. Общественное участие в управлении школой: Школьные советы. М., 2004.
9. Гончаров М.А. Государственно-общественное управление педагогическим образованием в России XVIII – начала XX в. М., 2013.
10. Стенографический отчет о пленарном заседании форума ОНФ «Качественное образование во имя страны» // Живой Журнал: [сайт]. URL: <http://pismadljaliz.livejournal.com/2044386.html>