

# Управление образованием

*Общественное управление образованием позволяет учителям, ученикам, родителям и другим заинтересованным социальным группам участвовать в организации учебно-воспитательного процесса и в развитии образовательных учреждений. Различные модели такого привлечения общественности реализованы в Псковской области.*

**Т.В. Светенко,**

*д-р пед. наук, проф., директор МОУ "Псковская лингвистическая гимназия", руководитель АНО "Псковский региональный центр образовательных технологий",*

**И.В. Галковская,**

*эксперт автономной некоммерческой организации "Псковский региональный центр образовательных технологий", канд. пед. наук, зам. директора по научно-методической работе МОУ "Псковская лингвистическая гимназия"*

## Участие общественности в управлении школой

В Псковском регионе органы государственного управления образованием в течение последних двух лет проявляют повышенный интерес к взаимодействию с общественными институтами, действующими в сфере образования.

На территории области зарегистрировано более десяти общественных организаций, оказывающих содействие развитию регионального образования. В частности, при участии этих общественных структур систематически повышают квалификацию директора школ, начальники муниципальных управлений образования, заместители глав районных администраций по социальной политике с целью освоения возможностей реализации государственной политики и включения широкой общественности в обсуждение проблем, связанных с процессом модернизации образования.

Вместе с тем в регионе еще не сложилась целостная система взаимодействия институтов общественного управления на уровне образовательного учреждения, не созданы эффективные формы совместного участия в управлении программы и проектами развития школы.

В 2005 г. был разработан проект Национального фонда подготовки кадров **“Создание и апробация моделей государственно-общественного управления образованием в муниципалитетах Псковской области”**, реализованный автономной некоммерческой организацией “Псковский региональный центр образовательных технологий” в 2006 г. в городах Псков, Остров, Опочка и Великие Луки, пос. Пушкинские Горы.

Проект предполагал создание различных моделей включения общественности в управление школой, поскольку, исходя из своих потребностей и возможностей, каждая школа может и должна разрабатывать собственные формы взаимовыгодного сотрудничества с социумом, предполагающего как получение дополнительных ресурсов, так и ответные социальные вклады. Благодаря этому можно не только теоретически осваивать ценности демократической культуры, но и на практике формировать опыт их активного использования.

Приступая к реализации проекта, мы исходили из положения, что **важнейшими задачами** становления общественно-государственного управления образованием **являются:**

- изучение накопленного в этой области опыта, в т. ч. исторического;
- выявление региональных (муниципальных) территориальных особенностей и ресурсов, позволяющих “вырастить” модель государственных образовательных учреждений (далее – ГОУ) с учетом местных возможностей и потребностей.

Богатый опыт участия общественности в решении проблем образования накоплен в странах ближнего и дальнего зарубежья.

В подавляющем большинстве стран Евросоюза в школах созданы различные органы (советы, комитеты, форумы, комиссии), с помощью которых учителя, родители, ученики и местные органы управления образованием могут принимать участие в управлении школой.

В Латвии и Эстонии, с которыми наш Центр связывают давние отношения приграничного сотрудничества, мы познакомились с оригинальными эффективными моделями включения общества в управление образовательными учреждениями: согласительные и управляющие советы, модели кооперативного управления в Эстонии (г. Кохтла-Ярве); координационные комиссии и общественные конференции в Латвии (г. Валмиера).

Распространенной формой включения общественности в управление образовательными учреждениями в Латвии является создание Совета, который включает в себя две палаты – нижнюю (Школьный Совет) и верхнюю (Школьная Дума).

**Школьный Совет** решает круг вопросов, относящихся к “внутришкольному уровню”:

- организация праздников, учебных проектов и волонтерской работы учащихся;
- режим работы служб и подразделений гимназии и др.;
- организация дежурств, текущий ремонт классных помещений, установка и правила пользования индивидуальными шкафчиками и т. п.

В состав Школьного Совета входят представители родителей (по одному человеку от класса, избираемому на классном родительском собрании), классный руководитель (по должности), один ученик (избирается на собрании класса).

Все инициативы и предложения Школьного Совета выносятся на обсуждение верхней палаты – Школьной Думы.

**Школьная Дума** – законодательный орган управления образовательным учреждением. К ее полномочиям относится принятие решений по всем ключевым вопросам жизнедеятельности образовательного учреждения, включая привлечение и расходование внебюджетных средств.

В отличие от Школьного Совета, Школьная Дума рассматривает вопросы, выходящие “за границы школьного пространства”:

- выбор возможных партнеров и взаимоотношения с ними;
- участие образовательного учреждения в городских и республиканских мероприятиях;
- внешкольная волонтерская и проектная деятельность;
- поиск и привлечение внебюджетных средств и т. д.

Особое место в работе Школьной Думы занимает взаимодействие с выпускниками, ставшими известными людьми в Республике: чем “богаче” школа знаменитыми выпускниками, тем выше ее социальный статус. Поэтому особое внимание уделяется поддержанию связей и установлению партнерских отношений с выпускниками, их участию в школьных мероприятиях.

В свою очередь, бывшие ученики находят возможности для включения “своего” образовательного учреждения в разнообразные проекты, содействуют его развитию финансово, материально, деятельно.

Аналогичные Советы работают и в Эстонии, при этом они не только содействуют улучшению условий осуществления образовательного процесса, но и наделены определенными властными полномочиями, круг которых определяется государственными нормативными актами.

**Еще одной особенностью работы таких Советов является участие в них представителей органов власти города.** Это позволяет, с одной стороны, педагогическому коллективу и родительской общественности получать информацию из “первых рук”, быть в курсе вопросов, обсуждаемых на уровне администрации города и имеющих отношение к образованию, с другой стороны, органы власти всегда располагают оперативной информацией о достижениях и потребностях каждого из учреждений системы образования города. Благодаря этому обеспечивается согласование интересов и ресурсных возможностей при определении стратегии развития как всей социально-экономической сферы города, так и системы образования в частности.

В связи с этим включение представителей учредителя в состав Управляющих советов, создаваемых сегодня в образовательных учреждениях России, представляется очень продуктивным и перспективным в плане оптимизации развития образования на всех уровнях.

**Очень интересной находкой мы считаем наличие в каждом образовательном учреждении Эстонии “критического друга”.**

“Критический друг” – это человек, который не имеет непосредственного отношения к данному учебному заведению, а может быть, и не работающий в системе образования вообще. Но, по мнению педагогов и родителей данной школы, он является человеком авторитетным, способным на конструктивную, доброжелательную критику. Попечительский совет обращается к такому человеку с просьбой стать “критическим другом” школы.

Постоянно работая в школе, постепенно привыкаешь к тому, что тебя окружает, перестаешь замечать какие-то мелочи, недоработки. Поэтому основная задача “критического друга” – периодически заходить в “свое” учебное заведение и обращать внимание администрации на то, что, с его точки зрения, следовало бы улучшить (например: оформление школы, внешний вид школьников, ведение документации и все то, что определяет внутреннюю среду школы, ее “лицо”, имидж).

Нам кажется, что в условиях значительной загруженности педагогических работников и администрации школы такой “взгляд со стороны” был бы очень полезен для образовательного учреждения и в то же время вырабатывалось бы неравнодушное отношение к жизни школы со стороны общественности.

Изучение зарубежного и отечественного общественного управления образованием позволило участникам проекта выявить типичные проблемы расширения общественного участия в модернизации образования.

Первая проблема связана с тем, что каждый регион, муниципалитет характеризуется специфическим сочетанием социальных, экономических, культурных, демографических и других условий. В связи с этим представляется целесообразной разработка различных моделей расширения общественного участия в решении различных проблем образования.

Вторая проблема связана с внедрением разработанных моделей, в частности со степенью готовности общественности к участию в решении проблем образования.

Третья проблема сопряжена с выбором критериев оценки эффективности различных моделей общественного участия в управлении ГОУ.

**Для решения названных проблем с учетом социально-экономических и исторических особенностей муниципалитетов, принимающих участие в проекте, а также с опорой на имеющуюся ресурсную базу были разработаны пять моделей государственно-общественного управления образованием.**

Для всех участников проекта основной формой участия общественности в делах образования стал Управляющий совет, но в зависимости от особенностей муниципалитета его “масштаб” оказался разным.

Кратко охарактеризуем варианты моделей Управляющих советов.

## **Управляющий совет на уровне школы**

В г. Пскове разработана модель Управляющего совета на уровне образовательного учреждения. Ее основная идея – сокращение числа органов школьного самоуправления за счет их объединения в рамках внутришкольного Управляющего совета. Его миссия – через сбалансированность общественных и государственных интересов в осуществлении образовательного процесса добиться высокого уровня образования обучающихся.

**Цели и задачи Управляющего совета:**

- определение основных направлений развития;
- создание в школе разумного уклада жизни;
- создание безопасных и комфортных условий обучения и пребывания в школе, улучшение качества питания;
- активизация участия общественности в школьной жизни;
- привлечение внебюджетных средств;
- создание системы общественного контроля.

**Предназначение Управляющего совета:**

- создание условий для выявления и согласования потребностей всех сторон, заинтересованных в развитии образования;
- урегулирование конфликтных ситуаций с соблюдением интересов всех (прямых и косвенных) участников образовательного процесса;
- решение кадровых проблем;
- расширение ресурсной базы образовательного учреждения.

**Компетенции Управляющего совета:**

- принимает Устав, локальные нормативные акты;
- согласовывает школьный компонент государственного образовательного стандарта, профили обучения;
- утверждает программу развития;
- утверждает годовой календарный учебный график, режим работы учреждения, расписание занятий и т. п.;
- принимает решение об исключении обучающегося;
- рассматривает поступающие в Управляющий совет и школу жалобы и обращения;
- осуществляет защиту прав участников образовательного процесса;
- содействует привлечению внебюджетных средств;
- утверждает по представлению директора бюджетную заявку, смету расходов;
- согласовывает сдачу в аренду помещений и имущества школы;
- утверждает отчет директора по итогам работы;
- осуществляет контроль за соблюдением здоровых и безопасных условий обучения и воспитания;
- способствует созданию комфортных и безопасных условий образовательного процесса;
- способствует развитию спортивно-оздоровительной и культурно-досуговой работы;
- ходатайствует перед директором о расторжении трудового договора с работниками школы;

- ходатайствует о награждении, премировании, дисциплинарном воздействии;
- представляет учредителю и общественности ежегодный отчет о своей деятельности и расходовании средств.

В состав Управляющего совета входят 13 чел.: директор (по должности), работники школы (2 чел.), учащиеся 9–11-х классов (3 чел.), представитель учредителя (1 чел.), родители (3 чел.), кооптированные члены (3 чел.). Кооптированными членами могут стать спонсоры, выпускники, добившиеся в жизни успеха, руководители предприятий и организаций, с которыми у школы сложились партнерские отношения, и т. д.

**Структура Управляющего совета включает в себя пресс-центр и следующие комиссии:**

- организационно-педагогическую;
- правовую;
- культурно-досуговую;
- спортивно-оздоровительную;
- финансово-хозяйственную.

Для обеспечения сетевого взаимодействия образовательных учреждений города, координации участия в работе кооптируемых членов, а также с целью обеспечения согласованности в реализации программы развития муниципальной системы образования обоснована необходимость создания городского координационного совета. Из-за отсутствия правовой основы для создания и функционирования такого органа пока не удалось определить его место в структуре модели. Предлагалось создать такой координационный совет при администрации города или при управлении образованием города.

Модель Управляющего совета на уровне школы, но только для сельской местности была разработана в г. Опочки. Эту модель можно считать “классической”, поскольку она соответствует основным характеристикам Управляющего совета, уже апробированным в Самаре, Чувашии, а также в регионах, участвовавших в федеральном проекте по созданию Управляющих советов. Ее создатели выбрали из уже существующих моделей наиболее подходящие для своей ситуации компоненты и создали интеграционную систему, которая была обсуждена и одобрена на Сельском сходе.

Предлагаемая модель была создана с целью принятия решений, обеспечивающих закрепление достигнутых результатов и выработки стратегии дальнейших позитивных изменений на уровне гимназии.

**Задачи Управляющего совета подразделялись на:**

- стратегические – разработка стратегии развития школы;
- ресурсные – создание и использование механизмов привлечения дополнительных ресурсов родителей и других представителей общественности;
- координирующие – обеспечение прозрачности в организации учебного процесса и финансовых вопросах;
- информационные – обеспечение гласности.

**Структура Управляющего совета включает в себя следующие комиссии:**

- учебную;
- финансово-экономическую;
- культмассовую;
- конфликтную;
- информационную.

**Партнеры:** районное собрание депутатов, комиссия по делам несовершеннолетних, совет дежурных командиров гимназии, дисциплинарная комиссия гимназии, педагогический клуб для родителей, педагогов и общественности гимназии, родительские комитеты классов, психолого-педагогический медико-социальный центр гимназии, спонсоры.

## Территориальный Управляющий совет

Модель, разработанная командой специалистов из г. Острова, предполагает создание Управляющего совета, общего для трех образовательных школ, расположенных в одном микрорайоне города (рис. 1). Данная модель представляется чрезвычайно интересной для небольших городов, поскольку обеспечивает укрупнение ресурсной базы этих школ и одновременно усиление специфичности каждой из них; предотвращает неоправданную конкуренцию и “раздергивание” немногочисленных спонсоров и социальных партнеров.

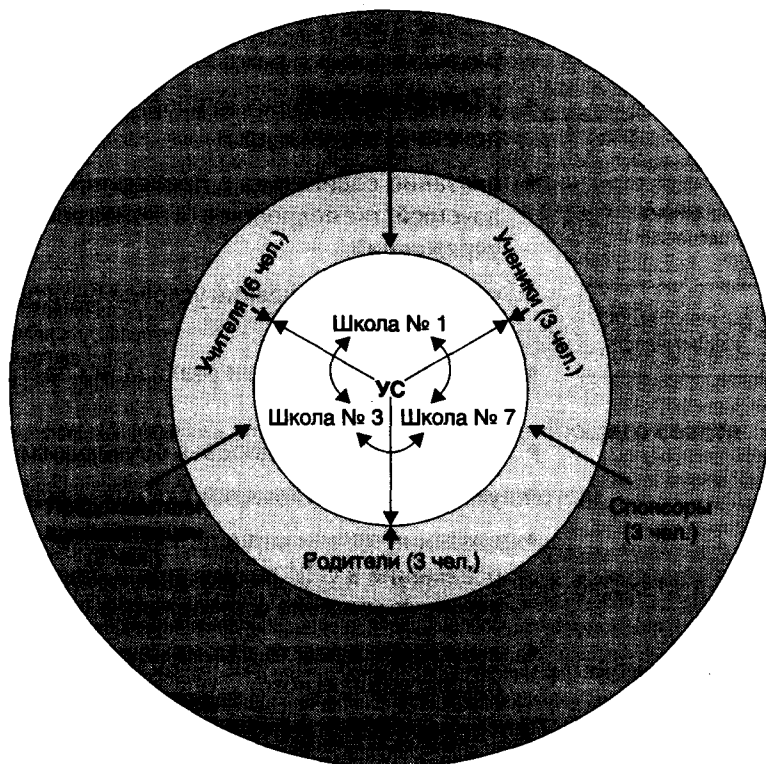


Рис. 1. Территориальная модель Управляющего совета

---

Разработанная модель предназначена для всемерной и всесторонней поддержки деятельности муниципальных образовательных учреждений средних общеобразовательных школ № 1, 3 и 7 Островского района. Ее девиз – от выживания к развитию.

**Структура Управляющего совета включает в себя комиссии со следующими названиями:**

- Финансы и экономика;
- Наука и образование;
- Организация и управление;
- Связи с общественностью.

**Задачами Управляющего совета являются:**

- привлечение финансовых, материальных, интеллектуальных и иных ресурсов для обеспечения деятельности и развития образовательных учреждений;
- предложение приоритетных направлений для использования внебюджетных средств образовательными учреждениями в пределах своей компетенции с учетом автономности образовательных учреждений;
- содействие в создании оптимальных условий для обучения и воспитания учеников;
- формирование предложений родительской общественности по оказанию новых видов образовательных услуг, в т. ч. дополнительных;
- содействие внедрению инновационных технологий в деятельность образовательных учреждений;
- участие в проведении мероприятий в качестве организаторов, спонсоров, почетных гостей и др.;
- оказание содействия в проведении профориентационной работы, трудоустройстве подростков (в летнее время), выпускников образовательных учреждений;
- содействие в улучшении условий быта работников общеобразовательных учреждений;
- участие в разработке и реализации программ развития образовательных учреждений;
- участие в охране здоровья обучающихся;
- установление стипендий для обучающихся;
- оказание организационно-методической информационной поддержки, освещение в СМИ результатов и опыта работы образовательных учреждений, содействие установлению и развитию социального партнерства;
- выделение средств для международного культурного обмена, в т. ч. и профессионального.

**Партнеры:** ГРОВД, депутатский корпус, предприятия и бизнес-организации, расположенные на территории микрорайона, выпускники школ, Центр занятости населения, воинская часть, СМИ.

Для этой модели практически полностью отсутствует нормативно-правовая база, обеспечивающая ее функционирование именно как управляющего органа, а не общественной организации. По мнению членов команды, разрабатывающей проект, в данном случае особенно важно сформировать мотивацию представителей власти и общественности не только к формальному созданию такого совета, но и к активному участию в его работе. Поэтому, кроме документов, определяющих статус, содержание и процедуры работы Управляющего совета, необходима разработка мер по стимулированию участия представителей общественности, власти, бизнеса в его функционировании.

## Муниципальный Управляющий совет

Модель Управляющего совета в г. Великие Луки (рис. 2) разрабатывалась с ориентацией на ведущие направления развития муниципальной системы образования: создание единого образовательного пространства в рамках муниципалитета, максимальное использование для системы образования его потенциальных возможностей; развитие опыта демократических отношений образовательных учреждений и социума.

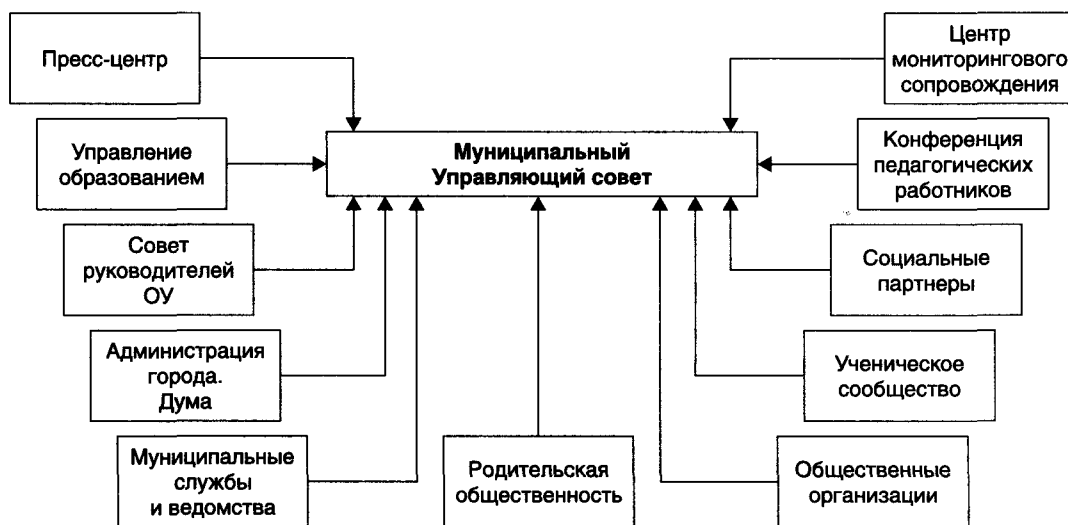


Рис. 2. Модель муниципального Управляющего совета

**Задачами такого Управляющего совета являются:**

- общественная экспертиза нормативных актов;
- формирование приоритетов и лоббирование бюджета муниципальной сферы образования;
- общественная экспертиза предлагаемых структурных изменений в сфере образования;
- анализ материально-технического обеспечения муниципальных образовательных учреждений;

- общественная экспертиза инновационной деятельности в муниципальной сфере образования;
- анализ и общественная оценка деятельности конкретных образовательных учреждений;
- анализ и общественная оценка деятельности администрации города по развитию муниципальной сферы образования;
- анализ и общественная оценка деятельности СМИ по освещению вопросов обучения и воспитания юных жителей города.

**В муниципальный Управляющий совет** в соответствии с распоряжением мэра **входит 21 чел.:**

- от родительской общественности – 1 чел. – председатель (по должности);
- от совета руководителей образовательных учреждений – 2 председателя (по должности);
- от городской думы (по представлению) – 4 чел.;
- конференция педагогических работников избирает 4 представителей;
- ученическое сообщество избирает 3 представителей;
- от общественных организаций – 2 представителя;
- от администрации города (по представлению) – 5 чел.

В соответствии с идеей создания единого образовательного пространства города Управляющий совет должен быть один, муниципальный. Однако, при всех его преимуществах (возможность оптимального распределения и перераспределения дополнительных ресурсов, привлечение наиболее влиятельных людей города в члены Управляющего совета всех школ, скоординированность управленческих решений и т. д.), имеются и “слабые места”, устранение которых пока невозможно. В частности, нерешенным остался вопрос о численности муниципального Управляющего совета. Если каждое образовательное учреждение будет делегировать представителей от педагогов, родителей и учащихся, то совет получится слишком большим. Если же исключать представителей какой-либо группы участников, нарушается сама идея совета. **С этим же связаны вопросы:**

- о процедуре выбора членов муниципального Управляющего совета;
- реальности выполнения его решений всеми образовательными учреждениями;
- обеспеченности функционирования и развития школы, если ее представители не входят в этот Управляющий совет.

## **Районный Управляющий совет**

При разработке своей модели Управляющего совета проектная команда пос. Пушкинские Горы исходила из того, что Пушкиногорский р-н небольшой по площади и количество школ, находящихся на его территории, тоже незна-

чительно. Кроме того, поскольку поселковые школы близки по своим характеристикам сельским (проблемы, с которыми они сталкиваются, практически одинаковы), нецелесообразно разрабатывать для них различные модели и создавать мелкие, локальные управляющие советы. Наиболее рациональным в данном случае будет вариант, предусматривающий создание общего районного Управляющего совета, в котором будет сконцентрирована наиболее активная, подготовленная и влиятельная часть родителей, педагогов, общественности.

**Цель создания такого Управляющего совета** – консолидация интеллектуальных, организационных и финансовых возможностей социума, направленных на повышение эффективности системы образования.

**Задачи и функции Управляющего совета:**

- решает общие вопросы деятельности школ (охрана школьников, обустройство школьного быта, качество школьного питания);
- занимается вопросами организации совместной работы школы, семьи и общественности;
- содействует эффективной работе по воспитанию (формирование здорового образа жизни, патриотическое воспитание и т. д.);
- принимает решения о единых дисциплинарных требованиях в образовательных учреждениях;
- защита гражданских прав участников образовательного процесса;
- реализация приоритетных национальных проектов;
- привлечение внебюджетных средств и решение вопросов расходования этих средств;
- разработка районных целевых программ, направленных на развитие системы образования.

В компетенцию Управляющего совета входит принятие решений вместе с руководителями, отвечающими за работу школ.

Управляющий совет состоит из 25 чел.: по 4 чел. – представители учеников, родителей, учителей; по 3 чел. – представители руководителей образовательных учреждений и общественности; 5 чел. – от органов местного самоуправления и 2 чел. – от совета предпринимателей.

**Принципы формирования районного Управляющего совета:**

- территориальное представительство;
- социальное представительство;
- пропорциональное представительство;
- сетевое взаимодействие.

Проблемным, так же как и в случае модели, представленной в г. Остров, остается статус такого совета. По мнению команды разработчиков, он не должен быть ни общественной организацией, ни административным органом. Поэтому актуально определить правовое поле деятельности такого совета и разработать необходимую нормативно-правовую документацию.

Таким образом, несмотря на то, что модели включения общественности в управление образованием разрабатывались с учетом специфических особенностей муниципалитетов или образовательных учреждений, участвовавших в проекте, нельзя не отметить то общее, что определило успешность их создания и первого этапа внедрения.

**Во-первых**, все модели разрабатывались с учетом опыта, который уже сложился в муниципалитете или образовательном учреждении. Важнейшей проектной установкой было – “не ломать, а развивать”. Мы полагаем, что именно благодаря такому подходу удалось избежать противодействия проектным мероприятиям со стороны всех партнеров во всех муниципалитетах.

**Во-вторых**, успех внедрения моделей в значительной мере зависит от степени готовности к участию в решении проблем образования различных групп социальных партнеров, в частности представителей органов власти, бизнес-структур, предприятий и организаций, общественных организаций, родителей, педагогических работников и т. д. Для мотивации их участия в решении проблем образования участники проекта:

- широко информировали всех прямых и косвенных партнеров школы о назначении, содержании и процедурах общественного участия в управлении образованием;
- использовали опыт привлечения общественности к решению проблем образования (исторический и современный, отечественный и зарубежный);
- организовали специальную подготовку общественных управляющих, руководителей школ, работников муниципальных органов управления образованием, представителей органов местного самоуправления, прежде всего по правовым аспектам ГОУ;
- расширили и существенно доработали имеющуюся нормативно-правовую базу ГОУ, особенно для моделей, предусматривающих создание Управляющих советов на уровне микрорайона, города и муниципалитета в целом.

**В-третьих**, для того чтобы оценить, насколько продуктивно идет процесс внедрения и апробации разработанных моделей, необходимо принять соответствующие показатели эффективности. В рамках проекта были предложены следующие основные критерии оценки эффективности моделей ГОУ:

- усиление заинтересованности в происходящем в системе образования со стороны общественности;
- изменение целей и задач социального партнерства в процессе становления ГОУ;
- изменения в ресурсном обеспечении вариативных моделей Управляющих советов;
- изменения на уровне образовательного менеджмента;
- изменения в образовательных и обеспечивающих (методических) процессах;
- позитивная динамика качества образования.

Реализованный нами проект показал, что процесс разработки и выбора критериев сам по себе может рассматриваться как форма (способ) привлечения общественности к решению проблем образования, позволяя каждому из социальных партнеров определить область своей компетенции и меру ответственности за свои действия.

Таким образом, решение проблем, выявленных и сформулированных в ходе реализации проекта, должно быть связано как с поиском локальных ресурсов, так и с использованием опыта регионов в привлечении общественности к управлению образованием.

Модели участия общественности в решении проблем образования и процедуры их внедрения должны иметь вариативный характер, обеспечивающий оптимальность модели и социально-экономического контекста ее функционирования.

## Нормативные документы

- Гражданский кодекс РФ от 30.11.94 № 51-ФЗ (часть первая, с изм. и доп.), от 26.01.96 № 14-ФЗ (часть вторая, с изм. и доп.), от 26.11.01 № 146-ФЗ (часть третья, с изм. и доп.)
- Закон РФ от 10.07.92 № 3266-1 "Об образовании" (с изм. и доп.)
- Постановление Правительства РФ от 19.03.01 № 196 "Об утверждении Типового положения об общеобразовательном учреждении" (с изм. и доп.)
- Письмо Минобразования России от 14.05.04 № 14-51-131/13 "О методических рекомендациях по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений"