

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2404-022X-2020-10-3-48-60

УДК 351.71(045)

JEL I28

Иностраный опыт участия общественности в управлении школьным образованием

Ю.В. Белоусов^а, О.И. Тимофеева^б^{а, б} Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Россия;^б Финансовый университет, Москва, Россия^а <https://orcid.org/0000-0002-6901-1985>; ^б <https://orcid.org/0000-0001-9255-4753>

АННОТАЦИЯ

Участие граждан в управлении способствует повышению качества планирования образовательной деятельности в целях наилучшего удовлетворения запросов населения, а также позволяет организовать действенный контроль за качеством знаний, умений и навыков школьников со стороны потребителей. Целью настоящей статьи является изучение распространенных в зарубежных странах форм участия граждан в управлении школьным образованием и анализ возможности их применения в российских условиях. Методологически формы участия общественности исследованы на всех уровнях управления образованием: национальном, региональном, местном и на уровне учреждений. Разнообразные формы участия граждан в управлении образовательным процессом рассматриваются как элемент целостной системы. По результатам проведенного анализа сделаны выводы о том, что для совершенствования российской системы управления общим образованием целесообразно использование отдельных зарубежных практик при условии их адаптации к российской системе. Представляют интерес механизмы привлечения независимых экспертов и организаций к выполнению отдельных государственных функций в сфере школьного образования. Также могут быть использованы формы участия общественности в контроле за качеством обучения в школах. Применение такого рода практик в российской системе управления образованием будет способствовать повышению качества школьного образования.

Ключевые слова: участие общественности в управлении; качество образования; управление общим образованием; школьные советы

Для цитирования: Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И. Иностраный опыт участия общественности в управлении школьным образованием. *Управленческие науки = Management Sciences in Russia*. 2020;10(3):48-60. DOI: 10.26794/2404-022X-2020-10-3-48-60

ORIGINAL PAPER

International Experience of Community Participation in the School Education Management

Yu.V. Belousov^а, O.I. Timofeeva^б^{а, б} Research Financial Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Russia;^б Financial University, Moscow, Russia^а <https://orcid.org/0000-0002-6901-1985>; ^б <https://orcid.org/0000-0001-9255-4753>

ABSTRACT

Community participation in management helps to improve the quality of planning of educational work in order to meet people's needs better and allows the organization of efficient monitoring of the quality of knowledge and skills of school students by consumers. The purpose of this article is to study current modes of community participation in school education management abroad and to analyze their possible implementation in the Russian environment. Methodologically, the modes of community participation have been studied at all levels of education management: national, regional, and institutional. Different modes of community participation in the educational process management are regarded as an element of an integral system. Based on results of the conducted analysis it has been concluded that,

© Белоусов Ю.В., Тимофеева О.И., 2020

to enhance the management system in general education in Russia, the use of certain foreign practices seems to be reasonable, provided that they are tailored to the Russian system. The methods of involvement of independent experts and organizations in the implementation of certain functions of the State in the field of school education are of interest. Moreover, there can be used various modes of community participation in the quality of education monitoring in schools. The implementation of such practice in the Russian system of school education management will help to enhance the quality of school education.

Keywords: community participation in management; quality of education; general education management; school boards

For citation: Belousov Yu.V., Timofeeva O.I. International experience of community participation in the school education management. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences in Russia*. 2020;10(3):48-60. (In Russ.). DOI: 10.26794/2404-022X-2020-10-3-48-60

Введение

Участие общественности в процессе государственного управления является в настоящее время одним из основных факторов, влияющих на повышение качества социально-экономического развития общества. Важным направлением деятельности государства является оказание услуг, направленных на удовлетворение потребностей граждан. Эти потребности изменчивы и не всегда четко выражены, зачастую противоречивы. Вследствие этого возникает проблема донесения информации о потребностях граждан до органов государственной власти, осуществляющих функции планирования и управления. Чем больше граждане вовлечены в процессы государственного планирования, тем в большей степени будут учтены их потребности. Кроме того, граждане заинтересованы в том, чтобы в условиях ограниченных ресурсов добиться максимального удовлетворения своих потребностей. Для этого необходима система эффективного контроля, которую государство без участия общества создать не в состоянии.

Все сказанное относится и к такому важному государственному полномочию, как организация предоставления общего образования. В последние годы в Российской Федерации создана законодательная база, позволяющая гражданам принимать участие в процессе управления школьным образованием. При всех органах власти — федеральных, региональных и местных — созданы и функционируют общественные советы. Образовательные учреждения формируют наблюдательные, попечительские и управляющие советы. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» позволяет осуществлять общественную экспертизу и другие виды гражданского контроля. Учитывая важную роль в жизни общества школьного образования, вопросы управления этой отраслью находятся на

постоянном контроле в общественных палатах всех уровней. Финансирование школ является крупнейшей статьей расходов региональных и местных бюджетов, поэтому ежегодно рассматривается на публичных слушаниях по бюджету.

Таким образом, условия для активного участия граждан в процессе управления общим образованием созданы. Однако реализация этих возможностей на практике находится в зачаточном состоянии. Во многом это связано с неразвитостью механизмов участия граждан в управлении образовательным процессом¹. Действующие при государственных органах структуры с участием общественности, такие как общественные советы, носят совещательный и рекомендательный характер, в своей деятельности часто концентрируются не на важнейших, а на второстепенных вопросах общего образования. Анализ протоколов заседаний таких структур позволяет обратить внимание на то, что самыми распространенными резолюциями являются выражения «принять к сведению» и «одобрить». Более активную позицию часто занимают наблюдательные и попечительские советы школ, но и их деятельность ограничена рекомендациями.

В то же время в отдельных странах мира накоплен опыт привлечения общественности к управлению образовательным процессом, который может быть полезен при реализации заложенных в российском законодательстве возможностей взаимодействия граждан и государственной власти. Поэтому целью настоящей статьи является изучение форм участия граждан в процессе управления системой общего образованием и анализ возможности адаптации указанных форм к условиям российским практики.

¹ Создание механизмов участия граждан в государственном управлении не гарантирует повышения эффективности управления [1].

Для достижения поставленной цели необходимо решение двух важнейших задач исследования. Во-первых, требуется структуризация форм участия граждан в управлении школьным образованием по уровням государственной и муниципальной власти. Без понимания управленческих процессов, происходящих на различных уровнях власти, невозможно оценить полезность определенных форм для российской системы общего образования.

Вторая важная задача, стоящая при исследовании настоящей темы, заключается в том, чтобы рассмотреть разнообразные формы участия граждан в управлении образовательным процессом как элемент целостной системы. Невозможно просто взять какую-либо эффективную форму участия граждан и просто предложить ее внедрение в Российской Федерации. Эта форма может просто не вписаться в российскую систему управления. Поэтому данные механизмы в каждой стране следует рассматривать системно, учитывая, что отдельный элемент системы не может быть эффективным без взаимодействия с другими.

При исследовании участия общественности в процессе управления школьным образованием важную роль играет определение субъектов управления. Ими могут быть граждане какого-либо публично-правового образования, родители школьников, общественные организации и независимые специалисты или организации. В настоящей статье авторы выдвигают гипотезу, что на разных этапах управленческого цикла ключевую роль играют различные субъекты. Если рассматривать вопрос о возможном применении используемых в зарубежной практике форм участия общественности в управлении школьным образованием на этапе планирования, наибольший интерес представляет опыт деятельности независимых специалистов и организаций. На этапе контроля и анализа основная роль должна принадлежать родителям школьников. В заключение статьи авторы пытаются акцентировать внимание на обосновании данных гипотез.

В научной литературе, как российской, так и зарубежной, вопрос участия общественности в управлении школьным образованием пока не получил широкого освещения. Данная тема является новой, интерес к отдельным ее аспектам стал появляться в российской научной литературе только в XXI в. В методологическом плане вопросы, рассматриваемые в исследовании, могут быть проанализированы с использованием положений теории обществен-

ного выбора [2], методологии системного анализа [3, 4] и поведенческой экономики [5].

Согласно теории общественно выбора каждый участник образовательного процесса действует в своих собственных интересах. Это относится и к чиновникам, управляющим системой образования, и к учителям, и к школьникам и их родителям. Совершенно не обязательно, что их интересы будут совпадать. При этом каждый субъект образовательного процесса действует рационально при реализации личных интересов, сравнивая затраты и эффект от своих действий. Поведенческая экономика уточняет, что рациональной деятельностью субъектов, в том числе в сфере образования, можно назвать далеко не всегда. Причины этого могут быть как объективные, так и субъективные. Например, школьники старших классов и их родители при выборе профиля обучения, как правило, не знают, каков будет конечный эффект от выбора данного профиля. Для оптимального выбора необходимо иметь достоверную информацию о том, насколько данный профиль помогает получить профессиональное образование и в дальнейшем обеспечить хорошее трудоустройство и высокую оплату. Более того, нужно знать не только сегодняшнюю информацию, но и прогноз на несколько лет вперед. Зачастую данную информацию получить просто невозможно, а прогнозы на перспективу могут быть противоречивыми. Но именно от выбора профиля во многом зависит конечный результат образовательной деятельности для конкретного школьника.

Данный вопрос следует рассматривать также с использованием методологии системного анализа. Школьное образование в каждой стране является целостной системой, элементами которой являются школьники, учителя, менеджеры школ и органов управления образованием. Но одновременно обучение в учреждениях общего образования является элементом более широкой системы, которая включает в себя также среднее и высшее профессиональное образование и повышение квалификации специалистов. А в целом образование является важным элементом социально-экономической системы. Интерес общества состоит не в высоких баллах ЕГЭ или росте показателей исследований PISA, а в том, чтобы образовательная система страны обеспечивала рост социально-экономического развития.

Потребителями образовательных услуг являются ученики и их родители, организации, предоставля-

ющие услуги среднего и высшего профессионально-го образования, работодатели и, наконец, общество в целом. Предоставляют эту услугу педагогические коллективы школ и государственные и муниципальные органы управления образованием. Возникает вопрос: все ли названные потребители и участники школьного образовательного процесса имеют одинаковую мотивацию? Для учителей и органов управления образованием основной целью являются высокие баллы ЕГЭ. Частично это совпадает с интересами школьников и родителей, так как облегчает поступление в учреждения профессионального образования. Но только частично, так как показатели государственного экзамена не гарантируют достижение конечной цели — получение востребованной на рынке труда профессии и высокой оплаты труда.

Одной из основных тенденций современного управления является ориентация на потребителя. Эта тенденция прослеживается не только в сфере корпоративного управления, но и государственного [6]. Потребитель должен иметь право выбора способа оказания услуги и поставщика. В этом случае государство начинает работать на своих граждан. На подобных принципах построены современные стандарты управления качеством серии ИСО 9000 «Системы менеджмента качества», достаточно подходящие для органов государственного управления школьным образованием.

Если по общим проблемам привлечения общественности к процессу управления школьным образованием российская экономическая наука только приступает к теоретическим разработкам, то по отдельным конкретным вопросам есть интересные исследования. Например, довольно активно исследуется тема привлечения негосударственных поставщиков к оказанию государственных услуг, в том числе образовательных [7, 8]. Вопрос привлечения к оказанию государственных услуг частных школ, а также опыт функционирования государственных чартерных школ [9, 10] является актуальным для российского общего образования.

Участие общественности в управлении школьным образованием на федеральном уровне

Далеко не во всех странах федеральный уровень государственной власти занимается вопросами школьного образования. Так, в Канаде, в структуре федерального правительства отсутствует ми-

нистерство образования или какой-либо иной орган с аналогичными полномочиями. В этой стране вопросы образования полностью решаются на региональном и местном уровнях. Несмотря на это, канадское школьное образование считается одним из лучших в мире. Так, по исследованию PISA 2018 г. канадские школьники занимают по математическим знаниям 12-е место, по естественным наукам — 8-е место, по чтению — 6-е место из 79 стран².

В некоторых странах, напротив, федеральный уровень государственной власти играет важное значение. Одной из таких стран является Австралия. Несмотря на то что в соответствии с Законом страны об образовании 2013 г.³, основная ответственность за школьное образование возложена на региональные органы власти, центральное правительство в лице Министерства образования и профессиональной подготовки играет существенную управленческую роль. Оно выполняет три основные функции: финансирование школьного образования⁴, разработка австралийского учебного плана и организация предоставления информации о школьном образовании в Австралии. При лидирующем значении Министерства образования и профессиональной подготовки определенная роль в решении перечисленных ранее вопросов отводится негосударственным и независимым организациям.

Так, например, существенное значение в вопросах создания системы финансирования школ играет Национальный совет по обеспечению ресурсами школ⁵. Органом управления Советом является правление, утверждаемое правительством страны,

² PISA 2018. Insights and Interpretations. OECD. 2019. URL: <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf> (дата обращения: 07.02.2020). Для сравнения приводим места школьников Российской Федерации в аналогичных номинациях: 30-, 33- и 31-е места.

³ Australian Education Act 2013 No. 67, 2013. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C_2018C_00012 (дата обращения: 11.10.2019).

⁴ Вопросы, связанные с финансированием школьного образования в зарубежных странах, в настоящей статье не анализируются. Формы и методы финансового управления школьным образованием специально рассмотрены в другой работе одного из авторов настоящей статьи [11].

⁵ National School Resourcing Board. URL: <https://www.education.gov.au/national-school-resourcing-board> (дата обращения: 03.12.2019).

которое состоит из 8 человек, в большинстве своем, из авторитетных ученых в области образования. К основным задачам Совета относятся разработка методологии и модели финансирования австралийских школ и контроль за эффективностью системы финансирования. Формально Совет является совещательным органом, но сложно представить, что его рекомендации не будут выполняться Министерством образования и профессиональной подготовки или иными государственными структурами.

Другим влиятельным органом, участвующим в управлении школьным образованием Австралии, является Австралийский совет по учебным программам, оценке и отчетности (ACARA), который не является общественной, а государственная — структурой, но остается при этом независимой. Этот орган не подвластен Министерству образования и профессиональной подготовки, а подчиняется Совету по образованию правительства Австралии (COAG).

ACARA выполняет три важнейшие функции. Во-первых, эта организация разрабатывает Австралийский учебный план, который можно считать в некотором смысле аналогом российского образовательного стандарта. Во-вторых, Австралийский совет по учебным программам создал современную систему оценки качества образования (NAPLAN и NAP). В-третьих, данная структура разработала механизм отчетности в сфере школьного образования. Центральным звеном системы отчетности является сайт My School, предназначенный для родителей, педагогов и сообщества, на котором можно найти подробную и сопоставимую информацию о каждой из школ Австралии, включая негосударственные⁶.

Особенностью Австралии является относительно небольшой процент обучающихся в государственных школах по сравнению с другими странами. Их посещает примерно 65% школьников, 20% — обучается в католических школах, 14% — в независимых. Менее 1% детей осваивают учебный план на дому. Для решения вопросов образовательного процесса в католических и независимых школах на федеральном уровне действуют Национальная католическая комиссия по образованию и Независимый совет школ Австралии, которые являются ассоциациями региональных организаций.

⁶ My School. URL: <https://www.myschool.edu.au> (дата обращения: 03.12.2019).

Во многих странах роль федерального центра в школьном образовании значительно ниже, чем в Австралии. Так, в США основными органами управления школьным образованием являются штаты и школьные округа на местном уровне. Это подтверждается и финансовыми данными. В общем объеме финансирования школьного образования доля федерального правительства составляет 8%. Однако некоторые элементы общественного участия можно наблюдать и в управлении школьным образованием на правительственном уровне.

В качестве примера можно привести процесс разработки в 2010 г. Общей инициативы государственных стандартов (Common Core State Standards Initiative). В США школьные системы образования разрабатываются и утверждаются в каждом штате самостоятельно. В 2010 г. появилась Общая инициатива, целью которой была разработка национального образовательного стандарта школьного образования. Эта инициатива была поддержана 41 штатом и федеральным округом Колумбия. В результате появился образовательный стандарт, в котором четко определено, что должны знать школьники по предметам «английский язык» и «математика» в конце каждого учебного года. Необходимо отметить, что данную разработку финансировало не Министерство образования, а Национальная ассоциация губернаторов (NGA) и Совет старших должностных лиц школ штатов (CCSSO) при поддержке Фонда Билла и Мелинды Гейтс и некоторых других фондов. Министерство образования только пыталось содействовать распространению проекта с помощью финансовых грантов. Однако внедрение стандартов происходит с большими проблемами. В настоящее время формально Общая инициатива поддержана 36 штатами, но во многих из них она не внедрена или реализована частично⁷.

В управлении школьным образованием в США на федеральном уровне следует обратить внимание на такую форму, как независимые государственные организации, представителем которой, например, является Национальный центр статистики образования (NCES). Данный центр формально входит в структуру Министерства образования, однако имеет значительную самостоятельность и независимость.

⁷ Подробная информация об образовательных стандартах в США и Великобритании представлена в [12].

Нельзя не отметить хоть и опосредованную, но важную роль при принятии управленческих решений в сфере образования различных ассоциаций педагогических работников. Так, Национальная ассоциация образования США объединяет 3 млн педагогических работников, имеет свои отделения во всех штатах и в 14 тыс. муниципалитетов. Американская федерация учителей имеет 1,7 млн членов и более 3 тыс. филиалов. Естественно, что такие организации формируют общественное мнение не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях.

Участие общественности в управлении школьным образованием на региональном уровне

Региональный уровень играет основную роль в управлении школьным образованием в Австралии и важную, причем все более возрастающую роль, в США и Канаде, что в первую очередь связано с ростом расходов на образование. По этой причине традиционного источника финансирования школ — местного налога на недвижимость — стало недостаточно для обеспечения сбалансированных школьных бюджетов. Региональные власти выделяют все больше средств на школьное образование и, естественно, принимают все большее участие в управлении этой сферой. Например, в США в настоящее время 47,0% финансирования школ обеспечивается бюджетами штатов, 44,8% — местными бюджетами⁸. Однако, несмотря на все возрастающую роль регионов в финансировании школьного образования, их управленческое воздействие увеличивается незначительно. Это обусловлено тем, что регионы, как правило, направляют школьным округам и учебным учреждениям нецелевые средства. Например, в канадской провинции Альберта 98% финансовых средств, направляемых на школьное финансирование, имеет нецелевой характер⁹.

Важно обратить внимание на то, что регионы во многих странах имеют собственное законода-

тельство о школьном образовании. Соответственно, участие общественности в разных регионах может осуществляться в разнообразных формах. Наиболее распространенные из них будут отмечены в настоящей статье.

Начнем рассмотрение с формы, характерной для Австралии. Это управление негосударственным школьным образованием. Государственные школы в данной стране находятся в ведении министерств образования штатов и территорий. Но в Австралии более 30% детей посещают католические и независимые школы. Негосударственные школы функционируют в соответствии со своими уставами и контактируют с государственными структурами только по вопросам образовательных программ. Такое взаимодействие осуществляется не напрямую, а через специально созданные неправительственные организации. Католические школы обязаны предоставлять годовые планы и другие документы в комиссию по католическому образованию, созданную в каждом штате и территории. Для взаимодействия с частными учебными заведениями в каждом штате образованы специальные ассоциации независимых школ.

Представители указанных организаций часто входят в состав совещательных органов, созданных региональными министерствами образования. Например, важную роль в управлении школами в австралийском штате Виктория играет Консультативный совет по школьной политике и финансированию. Эта структура состоит из 5 членов. Двое из них являются представителями Министерства образования и обучения штата Виктория, третий является представителем Ассоциации независимых школ, четвертый — директор Комиссии по католическому образованию и пятый — независимый участник. В этом же штате существует еще один важный совещательный орган — Викторианский совет по делам детей, который состоит из 9 независимых членов, каждый из которых является известным экспертом в области политики в отношении детей.

В отличие от Австралии, в США советы с привлечением общественности играют не совещательную, а управленческую роль. Главным органом управления школьным образованием в большинстве штатов являются советы по образованию. Члены совета могут быть избраны или назначены в зависимости от регионального законодательства. Например, в штате Массачу-

⁸ The National Center for Education Statistics (NCES). Revenues for public elementary and secondary schools. URL: https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/dt18_235.10.asp?current=yes (дата обращения: 20.01.2020).

⁹ Если пользоваться российской терминологией, то региональные власти США и Канады направляют муниципалитетам (школьным округам) финансовую помощь в виде дотаций, а не субсидий или субвенций.

сетс действует Совет по начальному и среднему образованию (BESSE). Председатель и десять других его членов назначаются губернатором. В состав членов этой структуры обязательно входит министр образования штата, представитель родителей учащихся, работник школы, участник бизнес-сообщества и студент — руководитель студенческого консультативного совета. Совет утверждает образовательные стандарты, рассматривает заявки чартерных школ и принимает по ним решения, вырабатывает меры вмешательства в деятельность школьных округов с низкими показателями качества образования.

Иная практика в штате Техас. Все 15 членов Государственного совета по образованию (SBOE) избираются всенародным голосованием. Один из избранных членов назначается губернатором председателем совета. Основные обязанности SBOE включают в себя установление стандартов учебного плана, утверждение требований к выпускным тестам, рассмотрение предложений по созданию чартерных школ, утверждение правил по сертификации учителей и т.д.

Аналогичная форма участия общественности часто используется и в Канаде на уровне провинций. Так, в провинции Онтарио существует независимое Агентство по качеству образования. Оно финансируется из бюджета, а независимым считается потому, что управляется не вышестоящим государственным органом управления, а Советом директоров. Все его 10 членов назначаются губернатором провинции, но не являются чиновниками. Это руководители и специалисты образовательных и бизнес-организаций, имеющих значительный опыт педагогической деятельности. Подобные формы часто используются для выполнения контрольных функций в разных странах. Например, в австралийской провинции Виктория при Министерстве образования создан Комитет по аудиту и рискам. Из 6 его участников двое являются сотрудниками Министерства образования, четверо — независимые члены.

Еще одним часто используемым механизмом участия граждан в управлении школьным образованием являются опросы. Часто опросы имеют систематический характер и позволяют получить важную для принятия управленческих решений информацию. Так, в канадской провинции Альберта ежегодно проводится анкетирование школьников четвертых, седьмых и десятых

классов, их родителей, а также всех учителей провинции¹⁰.

В заключение анализа общественного участия в управлении школьным образованием на региональном уровне следует обратить внимание на значительную роль в этом процессе представительных органов региональной власти. Законодатели играют решающую роль в установлении величины подушевого финансирования, которое распространено в большинстве стран. Как правило, именно законодательные органы устанавливают базовый размер финансирования в расчете на одного школьника. Для этого не применяются сложные вычисления, которые используются в российской практике расчета нормативов [13], а учитывается состояние доходной части бюджета. Иногда финансирование может быть и сокращено. В любом случае норматив на одного школьника корректируется в зависимости от заранее установленных критериев. Ими могут быть наличие школьников с ограниченными возможностями или представителей малочисленных коренных народов, размер и месторасположение школы и т.п. В последние годы во многих странах пытаются устранить неравенство в школьном финансировании. Все учащиеся региона должны иметь равные возможности, это распространенный современный лозунг. Раньше этого было трудно добиться, например в США или Канаде, так как основным источником финансирования был местный налог на недвижимость. Неравенство от этого только усиливалось. В богатых престижных школьных округах много дорогой недвижимости, поэтому школы получали высокие доходы. Благодаря этому они нанимали лучших учителей, оснащали школы современным оборудованием, в общем, обеспечивали более высокий уровень образования. Это еще более повышало престижность округа, и, следовательно, стоимость недвижимости. В бедных школьных округах происходил обратный процесс. В результате роста доли региональных дотаций появилась возможность выравнивания финансирования в расчете на одного обучающегося в пределах штата или провинции. Однако в последнее время все чаще раздаются высказывания о негативных последствиях выравнивания [14]. Некоторые спе-

¹⁰ Accountability in Alberta's K to 12 education system. URL: <https://www.alberta.ca/accountability-education-system.aspx> (дата обращения: 20.01.2020).

циалисты утверждают, что в процессе выравнивания усредняется финансирование не только школ с разными стартовыми условиями, но и хорошо и плохо работающих школ. По этому вопросу ведутся активные научные дискуссии.

Участие общественности в управлении школьным образованием на местном уровне

В таких странах, как США и Канада местный уровень является важнейшим в процессе управления общим образованием. Этот уровень представлен школьными округами, которые являются по существу органами местного самоуправления. Как правило, они сосуществуют с другими муниципальными органами власти, имеют свои налоговые и расходные полномочия. Школьные округа, а не школы, играют основную роль в процессе оказания образовательной услуги школьникам. Руководит округом школьный совет (другие названия: попечительский совет, совет по образованию, школьный комитет и т.п.). Чаще всего члены школьных советов избираются жителями, лишь в отдельных случаях они назначаются государственными структурами.

В США насчитывается около 95 тыс. выбранных членов управляющих советов школьных округов. В голосовании по данному вопросу участвуют в среднем около 10% американских избирателей¹¹. В любом случае это выборы, и члены советов школьных округов отчитываются не перед вышестоящим руководством, а перед избирателями. Запрещено избираться в такие советы работникам школ и чиновникам. Избранные в результате голосования члены принимают присягу. Они могут выполнять свои обязанности как на постоянной основе, так и не прекращая свою основную деятельность. Аналогичный подход применяется и к оплате труда. Члены советов могут получать вознаграждение за свою деятельность, а могут работать бесплатно. Проведенное несколько лет назад исследование [15] показало, что 62% членов советов школьных округов выполняют свои функции, не получая за это оплату. Только 2% получают более 15 тыс. долл. в год, еще 14% — более 5, но менее 15 тыс. долл.

¹¹ What every parent should know about their school board. GreatSchools Staff. URL: <https://www.greatschools.org/gk/articles/school-board-candidates> (дата обращения: 11.10.2019).

Широкую огласку получило резкое повышение вознаграждения за работу членам совета школьного округа Лос-Анжелес. Это второй по количеству обучающихся школьный округ в США, который обеспечивает образование 650 тыс. школьников. Члены школьного совета Лос-Анжелеса традиционно получали самую высокую оплату в США, но она была сопоставима с оплатой в других крупных школьных округах. В 2017 г. оплата резко увеличилась и достигла уровня 125 тыс. долл. в год для тех, кто работает на постоянной основе, и 50 тыс. долл. — для работающих в свободное время. Средняя заработная плата учителя в округе немного больше 50 тыс. долл.¹² Споры по данному вопросу не утихают до сих пор. Некоторые считают оплату чрезвычайно высокой. Другие думают, что она справедлива за управление огромным школьным округом и многомиллиардным бюджетом.

Интересную инициативу проявила крупная некоммерческая организация по содействию родителям школьников в вопросах образования GreatSchools Staff, разработавшая простые и понятные всем признаки для того, чтобы отличить эффективного члена школьного совета от неэффективного¹³. Признаки эффективного члена школьного совета по версии этой организации:

- имеет четкое представление о школьном округе и его проблемах, знает цель своей деятельности;
- сообщает о своих действиях обществу, информирует общественность о достижениях и проблемах округа;
- работает в команде, сотрудничает и с уважением относится к своим коллегам;

¹² Отметим, что средняя годовая заработная плата учителей, работающих на полную ставку в государственных школах США, в 2015–2016 учебном году составила 59 000 долл. США [см.: The National Center for Education Statistics (NCES). Average salaries for full-time teachers in public and private elementary and secondary schools. URL: https://nces.ed.gov/programs/digest/d17/tables/dt17_211.10.asp?current=yes (дата обращения: 22.12.2019)]; а средняя заработная плата директоров школ — 99 700 долл. США [см.: The National Center for Education Statistics (NCES). Highest degree, average years of experience, and salaries of principals in public and private elementary and secondary schools. URL: https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/dt18_212.10.asp?current=yes (дата обращения: 22.12.2019)].

¹³ What makes a great school board member? GreatSchools Staff. URL: <https://www.greatschools.org/gk/articles/what-makes-a-great-school-board-member> (дата обращения: 11.10.2019).

- ответственно подходит к принятию бюджета, следит за финансовым состоянием школьного округа;

- сосредоточен на достижениях школьников и реализации политики, которая обеспечит успех для всех учащихся;

- выступает на местном, региональном и национальном уровне по проблемам школьного образования.

Признаки неэффективного члена школьного совета:

- постоянно сосредотачивается на одном вопросе или бесцельно разговаривает на собраниях;

- не проявляет уважения к коллегам;

- приходит на собрания неподготовленным;

- одобряет все предложения суперинтенданта (главы исполнительной власти школьного округа), не задавая трудных вопросов;

- занимается решением проблем того района, от которого он избран, а не концентрирует внимание на политике всего округа;

- использует свое положение для решения политических или иных проблем, мало связанных с успеваемостью учащихся.

Рассмотрим деятельность данной структуры на примере совета попечителей канадского Ванкуверского школьного округа, предоставляющего образование более чем 50 тыс. школьников. Совет попечителей состоит из 9 членов, избирающийся всенародным голосованием, и одного представителя школьников, которого выдвигает Окружной совет школьников. После своего избрания члены совета первоначально приносят присягу и лишь затем избирают своего председателя и приступают к выполнению своих обязанностей. Структурно совет включает в себя 5 комитетов:

- по политике и управлению;

- по планированию школьных объектов;

- по обучению и благополучию школьников;

- по кадрам;

- по финансам.

Заседания совета и отдельно проводимые заседания комитета проходят один раз в месяц, и почти все они являются открытыми. Календарь работы данных структур известен на год вперед и опубликован в информационных источниках. Посетить заседания могут родители, учителя и любые заинтересованные лица. Решения совета и комитетов, а также протоколы всех заседаний публикуются в открытом доступе. Из всех обсуждаемых вопро-

сов можно выделить наиболее важный — выбор и назначение Суперинтенданта школьного округа, являющегося главой исполнительного органа, назначение которого осуществляется Советом попечителей. Некоторые вопросы Совет оставляет за собой, не делегируя их исполнительной власти. Так, в школьном округе Ванкувер не переданы Суперинтенданту такие полномочия, как выработка школьной политики или вопрос о закрытии школ.

Участие общественности в управлении школьным образованием на уровне образовательного учреждения

Вопросы, которые в США и Канаде решаются с помощью граждан в школьных округах, в Австралии перенесены на уровень образовательных учреждений. Именно они являются работодателями для педагогов, а также выполняют другие важные управленческие функции. Единых правил участия общественности в управлении школами нет, каждый штат или территория устанавливают свои принципы. Рассмотрим пример участия граждан в управлении школьными учреждениями в штате Южная Австралия. В зависимости от устава в школе создается или управляющий совет, или школьный совет, которые, в свою очередь:

- рассматривают учебную программу, расписание занятий и т.д.;

- выдвигают предложения и рекомендации руководству школы;

- принимают участие в собеседовании при назначении директора;

- проверяют бюджет образовательного учреждения;

- создают в структуре совета комитеты по отдельным вопросам деятельности и организуют их работу;

- одобряют годовой отчет и отчитываются перед общественностью не реже 1 раза в год.

Между управляющим и школьным советом есть существенные отличия. Полномочия первой структуры значительно выше, чем второй. Так, например, если школьный совет принимает участие в обсуждении бюджета на плановый год, то управляющий совет утверждает бюджет школы своим решением.

Общие принципы членства в совете определяются правительством штата или территории, конкретные положения — уставом школы. Обычно совет должен иметь не менее 5 членов (в зависимости от количества учеников и типа школы), в том числе:

- руководитель (председатель) совета — не может быть сотрудником школы или подчиненным лицом министра образования штата;
- родители — не менее 5 человек, максимум не установлен;
- представители общественности, не являющиеся родителями, — от 0 до 3 человек;
- сотрудники школы — от 0 до 3 человек;
- ученики школы — от 0 до 2 человек;
- члены комитетов в структуре совета школы — от 0 до 3 человек.

Выводы

Интересный опыт участия общественности в управлении школьным образованием накоплен во многих странах мира. Можно отметить Великобританию, Новую Зеландию, Финляндию и ряд других государств. В них есть своя специфика, но принципиальные подходы к привлечению общественности к управлению образованием не сильно отличаются от рассмотренных в данной работе. Задача заключалась не в том, чтобы осветить все возможные формы общественного участия, а в оценке опыта других стран для понимания необходимости и возможности его использования в России.

Далеко не все рассмотренные формы участия граждан в управлении могут быть использованы в нашей стране. Наибольший интерес представляют два направления. Первое — это привлечение независимых членов с правом голоса в коллегиальные органы управления. Количественно независимые члены могут составлять большинство в таких коллегиальных органах управления. Использование форм общественного участия только с совещательными функциями, например школьных попечительских советов, вряд ли может привести к существенному повышению эффективности общего образования. Следует согласиться с мнением Т. Саенко, что «созданные во многих образовательных учреждениях попечительские советы функционировали формально, не имея реальных полномочий для принятия управленческих решений, обязательных для исполнения всеми участниками образовательного процесса. Административный способ их создания объяснялся в первую очередь заинтересованностью административно-управленческих структур (учредителей, руководителей образовательных учреждений и местных органов управления образованием) в привлечении в сферу образования

дополнительных финансовых и материально-технических ресурсов, которые могли бы компенсировать недостаточное бюджетное финансирование» [16]. Аналогично можно оценить деятельность многих общественных советов, созданных при министерствах и департаментах образования регионов и муниципалитетов.

Другим вариантом данного направления является использование независимых организаций в процессе школьного управления. Например, из подчинения региональных министерств образования могут быть выделены органы, отвечающие за ведомственную статистику. В настоящее время достоверность российской ведомственной статистики в сфере образования вызывает много вопросов. При этом, возможно, ни одна страна в мире не размещает в открытом доступе такой объем информации по вопросам школьного образования, как Россия. Однако по качеству и достоверности российская статистика не является образцом для подражания. Создается впечатление, что органы власти публикуют имеющиеся данные, не задумываясь о том, нужны ли они потребителю. Например, колоссальный по масштабу объем информации о финансировании школ имеется на официальном сайте для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. Однако ее качество и достоверность находится на низком уровне и, соответственно, мало востребована. Несмотря на публикацию в открытом доступе больших массивов образовательной статистики, ученые призывают к повышению уровня информационной открытости школ [17].

Второе важное направление в использовании зарубежного опыта связано с вопросами контроля за качеством образования. В России, как и в большинстве стран мира, существует государственная система тестирования школьников (ЕГЭ). Однако это не единственный показатель, по которому оценивается деятельность школьной системы. В разных странах существуют различные формы оценки образовательных услуг со стороны потребителей. Такими формами могут быть отчеты органов управления образованием или выборы этих органов населением, опросы или другие формы. Но практически всегда речь идет о том, что оценку должны давать потребители государственных услуг. В нашей стране в 2012 г. принят Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования систе-

мы государственного управления», в котором была поставлена задача добиться к 2018 г. удовлетворенности граждан России качеством государственных и муниципальных услуг на уровне не менее 90%. Однако вскоре произошла подмена понятия. Вместо оценки граждан стали использовать термин «независимая оценка». Согласно новой трактовке качество образовательных услуг начали оценивать не потребители, а некие эксперты, назначаемые чаще всего органами образования. Совпадает ли мнение экспертов с мнением потребителей услуг, неизвестно¹⁴.

Обратим внимание еще на одну проблему: низкую активность граждан в решении государственных и муниципальных вопросов. Это касается даже родителей школьников при принятии управленческих решений в сфере общего образования. Данная проблема характерна не только для России [18].

Зарубежный опыт показывает, что несмотря на все сложности, участие общественности

в управлении школьным образованием получает в зарубежных странах все большее распространение. Целесообразно формы такого участия, показавшие наибольшую эффективность, использовать в практике государственного управления в России, интегрируя их в систему. Более того, в настоящее время появляются новые формы общественного участия в управлении школьным образованием [19], основанные на современных информационно-телекоммуникационных технологиях, социальных сетях и других достижениях информационного общества. Важной задачей является вовлечение в этот процесс молодого поколения, которое не только легко ориентируется в современных технологиях, но и имеет желание участвовать в государственном управлении с целью повышения его эффективности [20].

Применение зарубежного опыта привлечения общественности к управлению школьным образованием в российской практике может быть реализовано на разных уровнях управления: национальном, региональном, местном и на уровне учреждений. Именно так в статье сгруппированы рассмотренные механизмы. Однако в этом случае будут реализованы только отдельные элементы, от применения которых будут получены локальные эффекты. Для более комплексных и масштабных преобразований необходимы усилия на национальном уровне.

¹⁴ В 2018 г. независимая оценка качества образования Саратове дала результат, близкий к идеальному, — 95,8 балла из 100 возможных. Источник: Комитет по образованию администрации муниципального образования город Саратов. URL: <http://sarkomobr.ru/obshhestvennyj-совет> (дата обращения: 20.01.2020). При этом 30% школьников города учится во вторую смену. Представляется, что данная независимая оценка школьного образования завышена.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Fink S., Ruffing E. Why do bureaucrats consider public consultation statements (or not)? Information processing in public organizations. In: Bach T., Wegrich K., eds. *The blind spots of public bureaucracy and the politics of non-coordination*. Cham: Palgrave Macmillan; 2019:217–238. DOI: 10.1007/978-3-319-76672-0_11
2. Бьюкенен Дж.М., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. Пер. с англ. М.: Таурус Альфа; 1997. 560 с.
3. Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход в современной науке. Проблемы методологии системного исследования. М.: Мысль; 1970:7–48.
4. Щедровицкий Г.П. Философия. Наука. Методология. М.: Школа культурной политики; 1997. 642 с.
5. Талер Р. Новая поведенческая экономика. Почему люди нарушают правила традиционной экономики и как на этом заработать. Пер. с англ. М.: Эксмо; 2017. 384 с.
6. Kettl D.F. *The global public management revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press; 2000. 112 p.
7. Рудник Б.Л., Куштанина Е.В. Привлечение НКО к оказанию социальных услуг: прозрачность применяемых процедур. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2018;(3):117–137.
8. Заболотная Г.М., Ларионов А.В. Региональные практики институционализации негосударственных поставщиков социальных услуг. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017;(3):72–91.
9. Lubienski C.A., Weitzel P.C. *The charter school experiment: Expectations, evidence, and implications*. Cambridge, MA: Harvard Education Press; 2010. 304 p.

10. Coulson A.J. Comparing public, private, and market schools: The international evidence. *Journal of School Choice*. 2009;3(1):31–54. DOI: 10.1080/15582150902805016
11. Белоусов Ю.В. Зарубежный опыт финансирования школьного образования. *Финансы*. 2020;(1):48–56.
12. Носова Е.А. Особенности стандартизации начального школьного образования в США и Великобритании. *Проблемы современного образования*. 2018;(1):69–88.
13. Ястребова О.К. Финансирование государственного задания в условиях электронного бюджета: новые задачи и старые проблемы. *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2019;(1):9–20. DOI: 10.31107/2075–1990–2019–1–9–20
14. Neu D., Peters F., Taylor A. Financial reforms in Alberta: The impact on school districts. *Journal of Education Finance*. 2002;27(4):1067–1083.
15. Hess F.M., Meeks O. School boards circa 2010: Governance in the accountability era. Alexandria, VA: National School Boards Association; 2010. 84 p. URL: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED 515849.pdf> (дата обращения: 19.01.2020).
16. Саенко Т.В. Развитие моделей государственно-общественного управления общим образованием в России в конце XX–XXI в. *Известия Волгоградского государственного педагогического университета*. 2010;(1):167–171.
17. Волков В.Н. К проблеме принятия решений школьным руководителем в современных условиях. *Управление образованием: теория и практика*. 2018;(3):5–12.
18. Lowndes V., Pratchett L., Stoker G. Trends in public participation: Part 2 — citizens' perspectives. *Public Administration*. 2001;79(2):445–455. DOI: 10.1111/1467–9299.00264
19. Evans-Cowley J., Hollander J. The new generation of public participation: Internet-based participation tools. *Planning Practice & Research*. 2010;25(3):397–408. DOI: 10.1080/02697459.2010.503432
20. Белоусов Ю.В. Основные роли участников бюджетных отношений: оценка и самооценка. *ГосМенеджмент*. 2016;(6). URL: <http://www.gosman.ru/?news=45322> (дата обращения: 03.02.2020).

REFERENCES

1. Fink S., Ruffing E. Why do bureaucrats consider public consultation statements (or not)? Information processing in public organizations. In: Bach T., Wegrich K., eds. *The blind spots of public bureaucracy and the politics of non-coordination*. Cham: Palgrave Macmillan; 2019:217–238. DOI: 10.1007/978–3–319–76672–0_11
2. Buchanan J.M., Tullock G. *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press; 1960. 384 p. (Russ. ed.: Buchanan J.M., Tullock G. *Raschet soglasiya. Logicheskie osnovaniya konstitutsionnoi demokratii*. Moscow: Taurus Alfa; 1997. 560 p.).
3. Blauberg I.V., Sadovskii V.N., Yudin E.G. Systems approach in modern science. In: *Problems of systems research methodology*. Moscow: Mysl'; 1970:7–48. (In Russ.).
4. Shchedrovitskii G.P. *Philosophy. Science. Methodology*. Moscow: Shkola kul'turnoi politiki; 1997. 642 p. (In Russ.).
5. Thaler R. *Misbehaving: The making of behavioral economics*. New York: W.W. Norton & Co., Inc.; 2016. 432 p. (Russ. ed.: Thaler R. *Novaya povedencheskaya ekonomika. Pochemu lyudi narushayut pravila traditsionnoy ekonomiki i kak na etom zarabotat'*. Moscow: Eksmo; 2017. 384 p.).
6. Kettl D.F. *The global public management revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press; 2000. 112 p.
7. Rudnik B.L., Kushtanina E.V. Involvement of NGOs in the provision of social services: Transparency of the applied procedures. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*. 2018;(3):117–137. (In Russ.).
8. Zabolotnaya G.M., Larionov A.V. Regional practices of institutionalization of non-state social services providers. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*. 2017;(3):72–91. (In Russ.).
9. Lubienski C.A., Weitzel P.C. *The charter school experiment: Expectations, evidence, and implications*. Cambridge, MA: Harvard Education Press; 2010. 304 p.

10. Coulson A.J. Comparing public, private, and market schools: The international evidence. *Journal of School Choice*. 2009;3(1):31–54. DOI: 10.1080/15582150902805016
11. Belousov Yu.V. Foreign experience in financing school education. *Finansy = Finance*. 2020;(1):48–56. (In Russ.).
12. Nosova E.A. Features of standardization of primary school education in the United States and Great Britain. *Problemy sovremennogo obrazovaniya = Problems of Modern Education*. 2018;(1):69–88. (In Russ.).
13. Yastrebova O.K. Financing a government assignment in an electronic budget: New challenges and old problems. *Nauchno-issledovatel'skii finansovyi institut. Finansovyi zhurnal = Financial Research Institute. Financial Journal*. 2019;(1):9–20. (In Russ.). DOI: 10.31107/2075–1990–2019–1–9–20
14. Neu D., Peters F., Taylor A. Financial reforms in Alberta: The impact on school districts. *Journal of Education Finance*. 2002;27(4):1067–1083.
15. Hess F.M., Meeks O. School boards circa 2010: Governance in the accountability era. Alexandria, VA: National School Boards Association; 2010. 84 p. URL: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED 515849.pdf> (accessed on 19.01.2020).
16. Saenko T.V. Development of models of state and public management of general education in Russia in the late XX–XXI centuries. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta = Izvestia of the Volgograd State Pedagogical University*. 2010;(1):167–171. (In Russ.).
17. Volkov V.N. On the problem of decision-making by school principals in modern conditions. *Upravlenie obrazovaniem: teoriya i praktika*. 2018;(3):5–12. (In Russ.).
18. Lowndes V., Pratchett L., Stoker G. Trends in public participation: Part 2 — citizens' perspectives. *Public Administration*. 2001;79(2):445–455. DOI: 10.1111/1467–9299.00264
19. Evans-Cowley J., Hollander J. The new generation of public participation: Internet-based participation tools. *Planning Practice & Research*. 2010;25(3):397–408. DOI: 10.1080/02697459.2010.503432
20. Belousov Yu.V. The main roles of participants in budget relations: Assessment and self-assessment. *GosMenedzhment*. 2016;(6). URL: <http://www.gosman.ru/?news=45322> (accessed on 03.02.2020). (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Юрий Викторович Белоусов — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Россия
belousov@nifi.ru

Ольга Ивановна Тимофеева — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, доцент Департамента общественных финансов, Финансовый университета, Москва, Россия
timofeeva@nifi.ru

ABOUT THE AUTHORS

Yurii V. Belousov — Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Research Financial Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia
belousov@nifi.ru

Olga I. Timofeeva — Cand. Sci. (Econ.), Senior Research, Research Financial Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Associate Professor of the Department of Public Finance, Financial University, Moscow, Russia
timofeeva@nifi.ru

*Статья поступила в редакцию 05.08.2020; после рецензирования 19.08.2020; принята к публикации 27.08.2020. Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.
The article was submitted on 05.08.2020; revised on 19.08.2020 and accepted for publication on 27.08.2020. The authors read and approved the final version of the manuscript.*