

ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК РЕСУРС РАЗВИТИЯ ШКОЛЫ



Н. А. ШОБОНОВ,
доктор педагогических
наук, заведующий
кафедрой теории
и практики управления
образованием НИРО
shobonov_n@mail.ru



Л. А. ДОЛГОВА,
кандидат педагогических
наук, доцент
кафедрой теории
и практики управления
образованием НИРО
ladaniro@mail.ru



А. П. МАХОВ,
старший преподаватель
кафедрой теории
и практики управления
образованием НИРО
mahov63@mail.ru

В статье рассматривается одно из направлений обновленной государственной образовательной политики — государственно-общественное управление образованием (далее ГОУО); обобщаются основные подходы к ГОУО и ставятся вопросы для оперативного решения.

In the article one of the directions of the updated state educational policy — state and public management of education is considered. The main approaches to the state and public management are generalized and questions for the operative decision are put.

Ключевые слова: *модернизация образования, качество образования, государственно-общественное управление, общественная составляющая, государственная составляющая, основные объекты управления*

Key words: *modernization of education, quality of education, state and public management, public component, state component, main objects of management*

Модернизация образования в качестве ведущей цели определяет создание механизма устойчивого развития системы образования, способного обеспечить высокое качество образовательных результатов, соответствующих современным требованиям [5]. Их достижение возможно лишь при активном участии всех заинтересованных сторон. Иначе го-

воря, в настоящее время на смену философии «воздействия» в управлении школой идет философия «взаимодействия», «сотрудничества», «рефлексивного управления» [12].

Одной из отличительных особенностей современной системы образования является переход от государственного к государственно-общественному управлению

образованием, сущность которого заключается в объединении усилий государства и общества в решении проблем образования, в предоставлении учителям, учащимся, родителям больше прав и свобод в выборе содержания, форм и методов организации образовательного процесса, различных типов образовательных учреждений. При этом человек является не только объектом образования, но и его активным субъектом, самостоятельно совершающим свой выбор из широкого спектра образовательных программ, учебных заведений, форм отношений.

Идея ГОУО не является абсолютно новой и пришедшей в образование на волне последних перемен государственной политики России. История вопроса [1; 3] свидетельствует о том, что словосочетание «государственно-общественное управление» как общезначимая категория педагогики в нашей стране получила свое признание в 1988 году. Приняв за основу Концепцию общего среднего образования и Положение о средней школе, Всесоюзный съезд работников народного образования отметил, что первоочередным направлением перестройки образования становится создание государственно-общественной системы управления учебными заведениями. Показательно, что в самые

Всесоюзный съезд работников народного образования отметил, что первоочередным направлением перестройки образования становится создание государственно-общественной системы управления учебными заведениями.

последние годы существования СССР (1989 г.), когда становились очевидны грядущие кардинальные перемены в жизни страны, министр народного образования Г. А. Ягодин подписал приказ, вводящий широ-

кое общественное участие в школьном управлении, а через три года, уже в другой стране, авторы Закона РФ «Об образовании» (1992 г.) попытались заложить фундамент правового обеспечения общественного характера управления образованием [6].

Федеральная программа развития образования, утвержденная Федеральным

законом от 10 апреля 2000 года (№ 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования»), определила в качестве приоритетного направления необходимость разработать механизмы совершенствования взаимодействия и координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, объединений системы образования и общественных организаций по развитию системы образования как единого комплекса.

Признание государственно-общественной природы общего образования нашло отражение в Поручении Президента РФ от 10 декабря 2005 года, которое ставило прямую задачу подготовки проектов нормативных правовых актов, направленных на усиление контроля за качеством образовательных услуг на федеральном и региональном уровнях, предусмотрев участие в осуществлении указанного контроля институтов гражданского общества. Следуя этой логике, комплекс мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года включал такие позиции, как «формирование управляющих, попечительских, наблюдательных советов в образовательных учреждениях», «развитие системы публичной отчетности образовательных учреждений и организаций». В развитие этих установок приоритетный национальный проект «Образование» (2006 г.) ввел требование о подаче заявок на участие в конкурсном отборе школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы, именно от лица органов государственно-общественного управления, чем прямо стимулировал процесс интенсификации создания или активизации деятельности таких органов. В то же время спонтанно выявились и проблемы понимания и применения механизма государственно-общественного управления образованием, когда руководители школ затруднялись в

определении органа, который будет заявлять школу для участия в приоритетном национальном проекте «Образование» (нередко в качестве такового определялся педагогический совет школы).

Научное обоснование идея ГОУО получила в Концепции модернизации российского образования, Национальной образовательной инициативе «Наша новая школа», Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 года и др.

Актуальность заявленной темы можно определить тремя позициями:

✓ государственным заказом системе образования, требованиями государственной образовательной политики, делающими наличие органов общественного управления обязательным, в силу чего руководители образования всех уровней становятся заинтересованными в развитии государственно-общественного управления.

Начиная с Закона РФ «Об образовании» (1992 г.) и в последующих документах сформулирован и получил развитие тезис о формировании отечественного образования в качестве открытой и единой государственно-общественной системы, в которой должно неуклонно расширяться участие общества в выработке, принятии и реализации управленческих решений. Расширение и качественное изменение механизмов общественного участия в управлении образованием рассматриваются в документах как необходимое условие эффективности его модернизации [5, с.14];

✓ потребностью общественности в создании условий и механизмов формирования реального общественного заказа на обновление школы, на всю систему предоставляемых школой образовательных услуг. Общественность осознает тот факт, что жизненный путь подростка становится все более зависим от условий и результатов деятельности как конкретной школы, так и образовательных систем различного уровня;

✓ потребностью самого ОУ в наличии согласованного взаимодействия между

участниками образовательного процесса, позволяющего оказывать позитивное воздействие на ход управления жизнедеятельностью школьной организации. Выработка стратегии, постановка конкретных целей развития школы, местной образовательной системы, региональной системы образования и общероссийской — все это невозможно сделать без учета мнений и ожиданий широкой общественности, поскольку образование является открытой системой.

Развитие системы ГОУО связано с невозможностью школы оставаться закрытым и авторитарным учреждением, в противном случае она будет не в состоянии выполнить социальный заказ, адекватный потребностям современного общества. Сбалансированная система ГОУО строится при сопровождении симметричным возникновением не менее эффективных звеньев общественного управления [7].

Практический опыт организации ГОУО свидетельствует об изменениях в управлении образованием по нескольким направлениям:

✓ понижение степени централизации управления образованием, переход к договорным отношениям;

✓ повышение роли инноваций, развитие общественных инициатив;

✓ создание «горизонтальных» управленческих структур (развитие сетевого взаимодействия).

В настоящее время имеются несколько моделей ГОУО: разработанная Институтом инновационной деятельности в образовании РАО [6]; Концепция государственно-общественного управления общим образованием (проект), выполненная сотрудниками лаборатории ГОУО Института управления образованием РАО [2]; концептуальная модель А. Г. Асмолова, А. Н. Тихонова; интегральная модель А. А. Седелни-

Развитие системы ГОУО связано с невозможностью школы оставаться закрытым и авторитарным учреждением, в противном случае она будет не в состоянии выполнить социальный заказ, адекватный потребностям современного общества.

кова [8] и др. В рамках исследовательских работ были сформулированы механизмы внедрения моделей ГОУО и публичной отчетности (ПО), показатели и инструментарий мониторинга внедрения моделей ГОУО, образовательных программ подготовки управленческих кадров всех уровней образования [8].

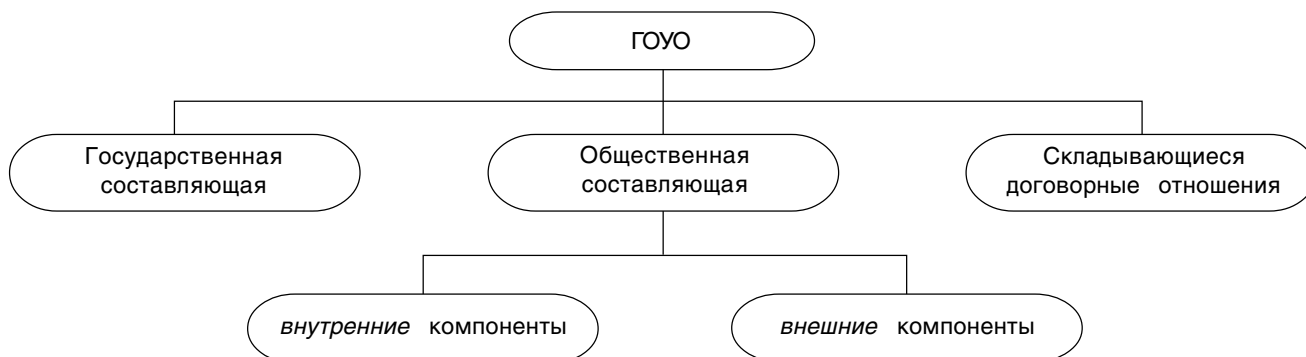
В современной образовательной практике, в педагогической публицистике понятия «общественно-государственное и государственно-общественное управление» встречаются с одинаковой частотой, что может способствовать возникновению «терминологического» непонимания. Многие исследователи считают эти понятия взаимозаменяемыми. Другие авторы видят

принципиальные различия в типах взаимодействия, хотя они и связаны, но их сущность меняется в зависимости от доминирования в них первых или вторых структур.

Так, рассматриваемое государственно-общественное управление образованием имеет вертикальное строение и однонаправленные связи, находится под контролем государства, диктуя условия нижестоящим организациям (см. схему 1). Понимание сущности государственно-общественных отношений предполагает согласование и определение представлений о возможностях государственной и общественной составляющих и складывающихся между ними договорных отношений.

Схема 1

Система связей компонентов государственно-общественного управления



Государственная составляющая образования должна гарантировать обеспечение доступности и равных возможностей получения полноценного качественного образования. В *общественной составляющей* можно выделить *внутренние* (внутреннее профессиональное сообщество, ученическое самоуправление и т. д.) и *внешние* (представители родителей, бизнеса, общественных организаций, ассоциации выпускников, национально-культурных сообществ, фонды развития и т. д.) компоненты.

Общественность — это организованные структуры, отражающие интересы социальных групп в вопросах образования:

✓ непосредственно не связанные с системой образования (объединения работодателей, творческие союзы, научные учреждения);

✓ объединяющие работников образования (например, ассоциация педагогов-исследователей, директорские клубы);

✓ объединяющие участников образовательного процесса (родителей, учащихся);

✓ обеспечивающие систему образования определенными ресурсами (за счет внебюджетных источников: проектные группы, исследовательские лаборатории, временные научно-исследовательские коллективы и т. д.).

Эти структуры могут быть *постоянными*

ми (ассоциации, союзы, советы, некоммерческие партнерства) или *временными* (собрания, совещания, конференции).

Необходимо заметить, что потребность общественности в управлении образованием зависит от уровня организованности самой общественности, от наличия структур, представляющих ее интересы на разных уровнях управления (школа, муниципальная система образования и др.).

Сложнее обстоит дело с тем, чтобы у органов управления образованием выработать потребность привлекать обществен-

ность к принятию управленческих решений. Обычно руководители стремятся ограничить участие общественности в управлении, боясь некомпетентного и агрессивного вмешательства в сферу образования, не желая также утратить хотя бы часть своих властных полномочий.

Авторы исследований по теме государственно-общественного управления образованием называют ряд функций управления школой, в выполнении которых целесообразно участие общественности (см. схему 2).

Схема 2

Задачи и объекты управления образовательным учреждением



При управлении функционированием образовательной организации нужно обеспечить поддержание требуемого состояния ее компонентов. При управлении развитием нужно обеспечить такие изменения компонентов системы, которые приведут к повышению качества образования и эффективности работы организации.

Включение общественности целесообразно в выполнение тех функций, которые могут благодаря такому участию выпол-

няться более качественно. К числу таких базовых функций относятся: анализ соответствия результатов образовательной системы социальному заказу учреждения, анализ условий реализации образовательного процесса в учреждении, планирование реализации образовательного процесса в учреждении, определение порядка стимулирования образовательной деятельности педагогов и др. [6].

Основными признаками ГОУО могут быть:

✓ совместная управленческая деятельность государственных и негосударственных структур по руководству образовательными проектами;

✓ процедура принятия решения государственным (муниципальным) органом управления образованием, предусматривающая обязательное согласование проекта решения с представителями общественности;

✓ делегирование части властных полномочий управления образованием структурам, представляющим интересы определенных групп общественности (участие органов государственно-общественного управления в целеполагании и обеспечении целенаправленного развития ОУ; ресурсообеспечение деятельности ОУ; общественная экспертиза компетентности управляющей системы ОУ; общественная экспертиза и оценка качества деятельности ОУ и др.).

По истечении почти двадцатилетней истории внедрения общественно-государственного управления образованием вряд ли кто-либо сомневается в необходимости этого. Среди сложившихся взглядов на цели внедрения (Т. И. Пуденко выделил три цели: социально-политическую — таково требование закона; педагогическую — школьное самоуправление создает условия для формирования гражданина демократического государства; профессионально-управленческую) наибольший интерес в данном контексте представляет профессионально-управленческий.

Необходимо не только более эффективное распределение полномочий и ответственности, но и просто увеличение мощности управленческого аппарата школы.

С профессионально-управленческой позиции существует ряд задач управления, который на современном этапе модернизации образования решить без привлечения общественности трудно или вовсе невозможно.

Во-первых, усиливается акцент на вопросах развития образовательных учреждений, а также муниципальных и региональных образовательных систем.

В связи с этим существенно возрастает сложность управленческой деятельности и объем решаемых задач. Область «развития» требует отдельного внимания и отдельных ресурсов. Четко выделились такие задачи развития, как определение стратегических целей и задач, разработка программ развития, участие в разного рода пилотных проектах и экспериментальной деятельности, освоение официально вводимых новаций — ЕГЭ, профильное обучение, информатизация, новые стандарты, новая система оплаты труда, нормативное подушевое финансирование и др. И в школе, и на муниципальном, и на вышестоящих уровнях управления необходимы проектирование этих изменений, организация перехода, повышение квалификации, мотивация педагогического коллектива, правовое оформление и т. д.

Становится очевидным, что необходимо не только более эффективное распределение полномочий и ответственности, но и просто увеличение мощности управленческого аппарата школы.

Во-вторых, решение задачи освоения конкретных инноваций в образовании. Это и профильное обучение, и новая система оплаты труда педагогов, и переход к новым стандартам общего образования. Все это нельзя назвать чисто педагогическими новациями. Они затрагивают интересы детей, родителей, отчасти местного социума. Эти новации связаны с выбором, с конструированием собственного видения образовательной ситуации и желаемых эффектов от нововведений, поэтому они и должны проектироваться и внедряться с учетом разных позиций как согласованное решение, как «общественный договор».

В-третьих, содействие системе образования в ресурсном обеспечении. Возможности самой системы образования в решении наиболее актуальных задач, и прежде всего задач развития, все еще остаются недостаточными. Скорее всего, еще долгое время система образования не сможет развиваться, модернизировать

ся за счет внутренних ресурсов. Единственный путь — привлечение ресурсов извне, социальное партнерство, участие общественности в ресурсном обеспечении. Следовательно, привлечение к управлению общественности — это и механизм укрепления ресурсной базы образования.

Таковыми исследователями, как Т. И. Пуденко, А. А. Пинский, А. С. Прутченков, отмечается важность понимания того, к каким результатам подошло российское образование за девятнадцатилетнюю историю реализации законодательно закрепленного принципа государственно-общественного управления и каковы складывающиеся к настоящему моменту тенденции, проблемы и перспективы.

Анализ практики развития государственно-общественного управления образованием, изучение представленных в научной и периодической печати материалов по проблемам участия общественности в управлении образованием, исследование удачного опыта формирования органов общественного управления в школе и в рамках муниципального уровня позволили обобщить имеющиеся фактические и научные данные и выделить основные тенденции, складывающиеся в настоящее время.

Прежде всего, не вызывает сомнения закрепление государственно-общественного управления (ГОУ) в качестве реального приоритета образовательной политики, неотъемлемой части современной модели образования. Устойчивость и неизменность этого курса образовательной политики подтверждается тем, что все наиболее значимые федеральные проекты последних лет в сфере модернизации общего образования включают элементы ГОУО как свою обязательную составную часть. Если в 90-х годах прошлого века необходимость участия общественности в управлении образованием провозглашалась, но декларации не были подкреплены действующими схемами реализации указанного в Законе РФ «Об образовании» принципа, то к настоящему времени политическая

воля проявлена достаточно определенно и отработано уже несколько конкретных моделей успешного привлечения общественного ресурса к решению управленческих задач. Эти модели выступают теперь в качестве «культурных образцов» для руководителей нижних уровней управления образованием, которые они осваивают и модифицируют, превращая в норму управленческой практики.

К настоящему времени можно говорить о формировании многоуровневой системы государственно-общественного

управления, соответствующей уровням управления российским образованием. Длительное время в российском общем образовании поддерживались и развивались по преимуществу модели школьного самоуправления, где и сегодня наблюдается наибольшая активность общественности в отличие от уровней управления образовательными системами муниципального и регионального уровней, что может являться предметом отдельного исследования.

Расширяется спектр функций общественного управления образованием и усложняется его содержание. Так, кроме традиционных функций контроля и ресурсного обеспечения уверенно развиваются общественная экспертиза, проектное управление, участие в стратегическом планировании, формировании социального заказа образованию и др.

Увеличилось разнообразие организационных форм включения общественности в управление образованием. Сейчас можно встретить постоянно действующие органы, временные структуры в связи с решением конкретной задачи, инициативные движения, общественные объединения и др. Само по себе разнообразие видов — это признак устойчивости социальной системы.

Увеличивается также разнообразие механизмов участия общественности в

Кроме традиционных функций контроля и ресурсного обеспечения уверенно развиваются общественная экспертиза, проектное управление, участие в стратегическом планировании, формировании социального заказа образованию и др.

управлении образованием. К настоящему времени существуют прямое участие в принятии управленческих решений за счет включения представителей общественности в постоянно действующие органы управления образованием и наделения их соответствующими полномочиями; участие в формировании образовательной политики в составе временных рабочих органов; правовая общественная экспертиза управленческих решений; совместная деятельность в рамках социального партнерства с образовательными учреждениями и т. д.

Происходит постепенная специализация, разделение сфер ответственности и формирование соответствующих организационных форм. Специализация является закономерным этапом развития процесса управления, показателем того, что система общественного управления реально формируется, вырастает под конкретные управленческие задачи.

Постепенно осуществляется технологизация деятельности, то есть формируются инструменты решения тех задач, которые ставятся перед общественными управляющими. В частности, появились, отрабатываются и распространяются конкретные методики и процедуры общественной экспертизы качества образования, общественной оценки качества деятельности педагогов при рас-

пределении стимулирующих надбавок к заработной плате; формируется общественная норма на регламенты деятельности общественных органов управления — управляющих и попечительских советов, процедуры социального проектирования и проектного управления, информационные технологии для обеспечения открытости школы социуму, интерактивных форм общения с родителями учащихся и др.

Происходит расширение состава социальных групп и институтов, реально участ-

вующих в принятии управленческих решений в сфере образования.

Явно прослеживается тенденция к развитию и правовому оформлению механизмов включения общественности в управление образованием. Появляются нормативные и ненормативные правовые акты, регулирующие деятельность попечительских советов, управляющих советов, локальные акты образовательных учреждений, развиваются договорные отношения образовательного учреждения с родителями и др.

По мнению руководителей школ, происходит повышение статуса общественного управления и его представителей в силу их объективной роли в решении проблем школ.

С учетом итогов и выделенных тенденций развития государственно-общественного управления образованием в качестве приоритетных целей и задач следует признать:

- ✓ ориентацию на повышение эффективности управления с участием общественных структур;

- ✓ задачу превращения ГОУ в ресурс развития системы образования, поскольку активизация инновационных процессов связана с повышением ресурсоемкости современного образования;

- ✓ расширение социальной базы общественного управления образованием за счет включения представителей профессиональных объединений и бизнес-структур, общественных движений и самоуправляемых организаций;

- ✓ систему сбора, обобщения информации об эффективных механизмах общественного управления, а также консалтингового сопровождения процессов их распространения в практике деятельности школ.

На основе изучения теоретических исследований, анализа лучших практик реализации государственно-общественного управления и обобщения данных наших исследований выявились наибольшие пер-

Специализация является закономерным этапом развития процесса управления, показателем того, что система общественного управления реально формируется, вырастает под конкретные управленческие задачи.

спективы для использования общественного потенциала управления, которые следует признать как приоритетные:

✓ формирование и предъявление социального запроса образованию;

✓ профессионально-общественная экспертиза стратегических управленческих решений, экспериментов в сфере образования и результатов деятельности образовательных учреждений;

✓ контроль социально значимых условий образовательного процесса, образовательной среды, деятельности образовательного учреждения;

✓ снижение рисков для участников образовательного процесса в связи со значительной интенсификацией инновационных процессов, с нарастающей динамикой преобразований.

Перечисленные перспективы мы не рассматриваем как исчерпывающие, однако их обоснованно следует включать в приоритетные для использования общественного потенциала управления образованием, поскольку именно они тесно связаны с ключевыми социальными интересами и со стратегическими направлениями социально-экономического развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бочкарев, В. И. Государственно-общественное управление образованием: каким ему быть? / В. И. Бочкарев // Педагогика. — 2001. — № 2. — С. 9—13.
2. Бочкарев, В. И. Концепция государственно-общественного управления общим образованием / В. И. Бочкарев. — М., 2002.
3. Груздев, М. В. Государственно-общественное управление образованием: может ли миф стать реальностью? / М. В. Груздев // Управление качеством образования. — 2007. — № 1. — С. 9—13.
4. Гусаров, В. Взаимодействие общества и государства в управлении школой / В. Гусаров // Народное образование. — 2007. — № 8. — С. 126—134.
5. Концепция федеральных государственных образовательных стандартов общего образования / Рос. акад. образования; под ред. А. М. Кондакова, А. А. Кузнецова. — М.: Просвещение, 2008. — 39 с.
6. Лазарев, В. С. Модель взаимодействия участников государственно-общественного управления в условиях открытого информационно-образовательного пространства общего и дополнительного образования / В. С. Лазарев. — М.: Институт инновационной деятельности в образовании РАО, 2011.
7. Пинский, А. А. Новая школа: Основы комплексного проекта обновления школьной экономики, управления школой и содержания общего образования / А. А. Пинский. — М.: ГУ — ВШЭ, 2002. — 104 с.
8. Седельников, А. А. Интегральная модель систем государственно-общественного управления образованием: автореф. дис. ... канд. пед. наук / А. А. Седельников. — М., 2011. — 27 с.
9. Третьяков, П. И. Школа: управление качеством образования по результатам / П. И. Третьяков. — М.: УЦ «Перспектива», 2009. — 492 с.
10. Федеральный закон Российской Федерации № 3266-1 от 10.06.1992 г. «Об образовании» // URL: <http://mon.gov.ru/dok/fz/obr/3986/>.

В 2012 году библиотека НИРО пополнилась изданием из серии «Библиотека журнала “Директор школы”»:

Опарина Н. А. Массовые праздники и зрелища в культурно-досуговой деятельности школьников / Отв. ред. М. А. Ушакова. М.: Сентябрь, 2012. 208 с. (Биб-ка журнала «Директор школы». 2012. № 2)

Как организовать массовый праздник в школе? Все можно сделать легко и интересно, если перед вами эта книга. Соблюдая социально-педагогические требования, автор рассказывает, как устроить самые разнообразные детские праздники, как обеспечить их творческую составляющую. Готовые сценарии театрализованных представлений и многое другое можно найти в этой книге и использовать в образовательном процессе школы.