

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО- ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА УРОВНЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается современное представление, актуальное значение исследований условий развития государственно-общественного управления в образовательном учреждении. Проведен анализ теоретического обоснования и методологической основы изучаемой проблемы. Сформулированы типы участия общественности в управлении образовательным учреждением.

Ключевые слова: государственно-общественное управление, школьная образовательная система, система управления, принципы управления, образовательное учреждение, типы участия общественности.

Abstract. The article considers the contemporary conception and the actual value of the research conditions of the state social administration development in an educational institution. The author has analyzed a theoretical justification and methodological basics of the problem. The article defines the types of community's participation in the educational institution administration.

Key words: state social administration, school educational system, administration system, administration principles, educational institution, types of the community's participation.

Базовой идеей процесса модернизации системы школьного образования является идея превращения ее в ресурс социально-экономического развития города. При этом на уровне потребителя она определяется как удовлетворение индивидуальных потребностей гражданина, обеспечивающих успешную реализацию его жизненной стратегии. Таким образом, гражданин должен связывать результативность обучения со своими будущими профессиональными и жизненными достижениями. Поэтому наряду с модернизацией очень важным аспектом деятельности является создание условий открытости и прозрачности функционирования системы образования на уровне школы, построение диалога между органами управления образованием и гражданами.

Новые организационно-экономические механизмы управления системой школьного образования, повышение экономической самостоятельности образовательных учреждений, изменение системы их финансирования, создание государственно-общественных институтов участия в управлении системой образования в совокупности с изменениями запроса на образовательные услуги неизбежно приводят к необходимости пересмотра принципов взаимодействия общества и системы образования на уровне образовательного учреждения.

Реализация задачи модернизации образования отличается тем, что данная сфера выполняет специфическую функцию в обществе – она обслуживает и удовлетворяет потребности других общественных сфер и одновременно является фактором общества, создавая феномен развития кадрового потенциала. Опыт реализации программы модернизации обнаружил некоторые серьезные проблемы в исходной концепции и практике ее реализации. В процессе

модернизации системы образования одними из центральных оказываются вопросы формирования инновационных механизмов развития образования и управления процессами.

В последнее пятилетие идея государственно-общественного управления образованием уже начала практически воплощаться в российских школах, где при поддержке федерального Министерства образования и науки и региональных органов управления образованием начата работа по апробации моделей общественного участия.

Особое значение на данном этапе приобретает задача обеспечения институциональной взаимосвязи между развитием системы государственно-общественного управления, введением новой системы оплаты труда в школе и развитием новой системы оценки качества образования. Актуальным становится придание органам государственно-общественного управления реальных управленческих полномочий, таких как распределение средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения, участие в определении содержания образования и др.

В ряде регионов страны в последние годы сложился позитивный опыт становления и развития государственно-общественного характера управления, созданы вариативные модели государственно-общественного управления образовательным учреждением. Анализ существующих теоретических подходов, имеющейся правовой базы и наработанной организационно-управленческой практики позволяет сделать вывод, что наиболее эффективное управление школой дают модели, предусматривающие разделение полномочий и ответственности между общественными и государственными органами управления образовательными учреждениями. При этом опыт демонстрирует невозможность использования одних и тех же управленческих «легал» для всех образовательных учреждений, равно как и одновременный переход образовательных учреждений к внедрению каких-либо показавших свою эффективность (в ряде конкретных примеров) управленческих решений.

Актуальное значение исследования условий и особенностей процесса развития государственно-общественного управления школьных образовательных систем и учреждений образования обусловлено:

– расширяющейся в российском общем образовании практикой формирования разнообразных структурных элементов систем управления на школьном уровне, которые призваны организационно сформировать государственно-общественный характер управления образованием, декларированный ст. 2 Федерального закона «Об образовании»;

– отсутствием научно обоснованной концепции модели и разработанной методологии практического создания систем государственно-общественного управления на уровне образовательного учреждения.

Растущий интерес к реализации идеи общественного участия в управлении образовательными учреждениями образования объективно обусловлен:

1) развивающейся несбалансированностью реальных основных параметров существующей системы управления образованием на школьном уровне и ожиданий и запросов, предъявляемых к системе образования сегодня обществом в целом и работодателями на российском рынке труда в частности;

2) отсутствием реальных механизмов преодоления указанного выше дисбаланса, т.е. механизмов реального участия и влияния со стороны обще-

ства на формирование государственной образовательной политики, образовательной политики регионов, образовательной деятельности муниципальных систем образования и образовательных учреждений.

Востребованность и актуальность практики выстраивания и внедрения механизмов государственно-общественного управления образованием происходит из осознания и обществом, и работниками системы образования следующих оснований:

1) реальные тенденции развития государственной власти и управления в России не открывают в ближайшей и среднесрочной перспективе возможностей выстраивания действенных механизмов согласования с общественными потребностями и ожиданиями реализуемой государством образовательной политики;

2) модернизация образования и изменения систем управления образованием от федерального уровня до уровня образовательных учреждений, осуществляемые в логике государственно-ведомственных интересов и приоритетов, принципиально не могут служить адекватными ответами на современные вызовы системе российского образования, как в вопросах национальной безопасности, так и в вопросах социально-культурного и экономического развития страны, не способствуют развитию системы образования в сторону реализации общественных ожиданий и потребностей;

3) сохраняющаяся, во многом благодаря государственно-ведомственному устройству управления, низкая социальная эффективность системы образования объективно работает на расширенное воспроизводство противоречия между поставляемым системой образования человеческим, кадровым ресурсом и становящейся рыночной экономикой, демократически выстраиваемой системой государственного управления и объективно необходимым социальным балансом в таком образом выстраиваемом общественном устройстве – гражданским обществом;

4) низкая социальная эффективность системы образования и государственно-ведомственный, закрытый характер управления ресурсами образования позволяет государству постоянно снижать уровень бюджетных инвестиций и не способствует развитию инвестиционной активности общества по отношению к системе образования.

5) отсутствие механизмов непосредственного включения в управление образовательными учреждениями представителей общества закрывает возможность безвозмездного использования системой образования готового кадрового ресурса квалифицированных менеджеров и управляющих из сферы экономики и других сфер общественной жизнедеятельности, тогда как подготовка и повышение квалификации квалифицированных ведомственных управленцев требуют достаточно длительного времени, дополнительных инвестиций и, выстроенные в привычном государственно-ведомственном подходе, не гарантируют объективно востребованного квалификационного качества готового кадрового продукта.

В складывающейся практике создания механизмов государственно-общественного управления образовательными учреждениями обнаруживаются следующие устойчивые негативные тенденции:

1. Редукция общественной составляющей в управлении образовательным учреждением к общественному контролю исключительно за собственной деятельностью общественности в образовательном учреждении. Наибо-

лее наглядно это проявляется, например, в предоставлении органам школьного самоуправления права контролировать только внебюджетные доходы и расходы учреждения.

2. Ограничение полномочий, делегированных общественным органам управления, «рекомендательным характером» в вопросах планирования развития и функционирования учреждения или муниципальной системы образования в целом, управления ресурсами и кадрами.

3. Вовлечение общественности в планирование тех сфер деятельности образовательного учреждения, в которых этим представителям явно недостает профессиональной компетентности, например, вовлечение представителей родительской общественности и попечителей образования в разработку образовательных программ и образовательной политики.

4. Подмена общественного участия в управлении общественным участием в ресурсном обеспечении образовательного учреждения, муниципальной системы образования.

5. Дисбаланс между легитимностью формирования и гражданскими и профессиональными качествами состава органа общественного участия в управлении образованием.

Все это не способствует созданию действительных и дееспособных систем государственно-общественного управления образованием в учреждениях образования.

Вышеперечисленные тенденции, будучи достаточно распространенными, являются следствием не только того, что под видом формирования государственно-общественного управления образованием зачастую осуществляются попытки совершить с представителями общества обмен минимального набора управленческих полномочий и функций на максимальное количество дополнительных, так называемых «внебюджетных», ресурсов. Эти тенденции проявляются также и потому, что государственно-общественное управление проектируется и внедряется, исходя из ведомственного подхода, и осуществляется именно как ведомственно-общественное, под интересы и цели ведомства образования, сложившейся системы управления образованием на уровне школ и на уровне местного самоуправления.

Весьма существенной составляющей причин реализации выше отмеченных тенденций является недостаточная еще на сегодня научная разработанность концепции модели, методологии и методик создания и развития систем государственно-общественного управления на уровне образовательного учреждения. Вместе с тем в научной литературе, посвященной вопросам теории управления и управления образованием, проблемам соотношения управления и образования, государственного и общественного в управлении образовательными системами поставлены и ведутся исследования, количество которых в последние годы заметно увеличилось. Это свидетельствует о возрастающем интересе к данной теме специалистов в области теории управления образованием и о ее растущей актуальности именно в качестве темы научного исследования.

В работах, посвященных вопросам исследования теории менеджмента, социального управления таких зарубежных авторов, как М. Мескон, М. Альберт и Ф. Хедоури, а также П. Друкер, указано на сильную взаимную зависимость и взаимовлияние сфер управления и образования.

Нельзя в этой связи не обратить внимания на глубокую проработанность в законодательстве таких стран Западной Европы, как, например, Великобритания и Германия, вопросов нормативного правового регулирования организационных форм государственно-общественного управления образованием.

В работах отечественных авторов по инновационному менеджменту и теории управления развитием образования (А. М. Моисеев, М. М. Поташник, К. М. Ушаков, Т. И. Шамова, П. И. Третьяков) созданы важные предпосылки углубленных исследований в интересующей нас области, а в диссертационном исследовании и других работах В. И. Бочкарева вопросы государственно-общественного управления образованием стали предметом специального научного исследования.

Благодаря участию некоторых региональных систем образования, начиная с 2003 г., накоплен потенциал идей, выполнены теоретические исследования и разработаны методические и практические рекомендации в вопросах создания механизмов и систем государственно-общественного управления образованием, которые создают условия и позволяют сегодня подойти к разработке модели и технологий создания на ее основе вариативных систем государственно-общественного управления образованием на уровне образовательного учреждения.

Исследование данного вопроса также продуктивно будет опираться на теоретические разработки, посвященные соотношению государственного и общественного в системах управления некоммерческими социальными организациями (таких авторов, как А. Р. Севортьян, В. Г. Хорос, А. М. Щиглик, В. Н. Якимец) и в системах местного самоуправления (например, работы И. В. Мерсияновой, Н. Н. Малахова, И. Д. Черник).

В то же время во всех названных работах не рассматривается и не решается проблема условий развития государственно-общественного управления образованием на школьном уровне. Практическая важность и научная неразработанность данной проблемы позволяют сделать вывод об актуальности исследования именно вопроса условий развития вариативных систем государственно-общественного управления образованием на школьном уровне на основе их интегральной модели.

Общим методологическим подходом таких исследований, а также практического воплощения их результатов будет следующая позиция. Образование – не сфера социального потребления (не важно – бюджетно оплаченные или купленные непосредственно потребителем образовательные услуги), а сфера социального производства наиважнейшего для общества (и в культурном, и в цивилизационном – научно-технологическом смысле) ресурса его жизнедеятельности и развития практически во всех сферах – человеческого ресурса, как со стороны профессионально-деятельностной, так и со стороны духовно-культурной позиции.

Методологическим инструментом данного исследования выступает единство используемых *системного, личностно ориентированного, среднего подходов* к управлению образовательным учреждением и к организации учебно-воспитательного процесса.

Системный подход (Н. В. Кузьмина, Б. Г. Юдин, В. П. Беспалько и др.). Образовательное учреждение рассматривается как целостная система, способная к самоорганизации. Являясь органичной частью общества, школа от-

ражает происходящие в нем перемены. Сущность функционирования любой образовательной системы раскрывается в концептуальном единстве ее элементов: социальных позиций учащегося и учителя в образовательном процессе, целей образования, содержания образования, форм и способов педагогического взаимодействия.

Личностно ориентированный подход (О. С. Газман, В. В. Рубцов, Е. В. Бондаревская, В. П. Бедерханова и др.). Предполагает отношение ко всем участникам образовательного процесса и к внешней общественности как к субъектам управленческой деятельности; организацию совместного управления как формы гражданского общества; создание условий для самореализации всех участников образовательного процесса в осознании себя как творческой личности, в выявлении и реализации своих возможностей.

Средовый подход (Н. Б. Крылова, А. Н. Тубельский, И. Д. Фрумин и др.). Рассматривает процесс развития человека в зависимости от окружающей его среды. Предполагает целенаправленную организацию воспитательных, обучающих и развивающих сред, которые способствуют достижению образовательных результатов через влияние уклада школы как специально моделируемого пространства отношений, ценностей, символов, вещей, предметов. Учитывает наличие фоновых источников информации в обществе и культуре.

Управление понимается как целенаправленный перевод управляемой системы из одного состояния в другое, более желательное для субъекта управленческой деятельности. При этом успешно управлять могут субъекты, которые знают исходное состояние системы и цель управления, прогнозируют ее развитие и владеют средствами и способами управленческой деятельности.

Идея государственно-общественного управления образовательным учреждением на основе демократии и сотворчества уже долгое время находится в поле исследований ученых. Известны работы А. С. Макаренко, В. А. Сухомлинского, С. Т. Шацкого, посвященные вопросам организации внутришкольного управления на демократических началах. Однако эти идеи до сих пор остались практически нереализованными.

В последние годы актуальность проблемы оптимизации управления школой на основе идеи государственно-общественного управления возрастает в связи с динамикой общественно-политической жизни в стране, с появлением новой субъектной позиции участников образовательного процесса, со становлением отдельных институтов гражданского общества, с утверждением личностно ориентированного подхода в педагогической науке. Возникает серьезная необходимость в разработке теоретической модели государственно-общественного управления школой, которая отражала бы отмеченные тенденции в социокультурном развитии, выявляла бы объективные показатели эффективности управленческой деятельности, способствовала бы формированию демократического уклада жизни школы.

Идея системности в управлении ОУ раскрывается в исследованиях В. П. Беспалько, Н. В. Кузьминой, В. А. Слостенина, И. Ф. Харламова и других. Личностно ориентированный подход в управлении ОУ разрабатывается Е. В. Бондаревской, В. В. Сериковым, В. И. Слободчиковым и другими. Идея саморазвития и самоорганизации школы как инновационной системы изучается Ю. В. Громыко, А. Н. Тубельским, Б. И. Хасаном, И. Д. Фруминым и другими.

Особое внимание в последнее время уделяется проблеме участия внешних социальных партнеров в управлении ОУ, обсуждаются идеи гражданского заказа школе, общественной экспертизы, социально-образовательных проектов и т.д. Здесь особенно следует выделить исследовательские труды А. И. Адамского, Ф. Т. Михайлова, О. М. Леонтьевой, А. Н. Тубельского. В настоящее время можно выделить несколько типов участия общественности в управлении ОУ по способам их организации:

1. *Административно-принудительный тип* – взаимодействие осуществляется по решению главы местной администрации в составе руководителей предприятий, которые находятся на данной территории, назначаются председателями попечительских советов. Влияние на образовательную программу школы в этом случае минимально, так как «попечители» осуществляют свою миссию добровольно-принудительно. Плюс такой системы в том, что школы получают финансовую поддержку; минус данной модели – взаимодействие школы и социального партнера формально, оно не оказывает влияния на образовательный процесс и уклад школы.

2. *Шефский тип* – взаимодействие осуществляется на базе предприятия, которое когда-то шефствовало над данной школой. Плюс этой модели в том, что школа имеет дополнительные возможности по ремонту, оснащению, организации отдыха учеников и учителей, финансированию медицинских программ для сотрудников школы; финансируется высшее образование выпускников школы, которые потом получают рабочие места на предприятии. Минус этой модели – образовательная политика школы формируется вокруг нужд отдельного предприятия.

3. *Родительский тип* – взаимодействие осуществляется через заинтересованных родителей. Такой орган государственно-общественного управления организуется на основе сильного родительского комитета или в результате активной деятельности родительского совета школы. Плюс этой модели – в высокой степени включенности родителей и их неформальной заинтересованности в развитии школы. Минус – в субъективности и личных пристрастиях в формировании образовательной политики, временная ограниченность родительского интереса в работе попечительского совета (пока учится ребенок).

4. *«Пиаровский» тип* – взаимодействие осуществляется с влиятельными политиками или состоятельными бизнесменами. Плюс этой модели – школа получает финансовый ресурс для развития, повышения квалификации, организует инновационные проекты, работает на «развитие имиджа» своего попечителя. Минус – образовательная политика школы формируется вокруг нужд отдельного лица.

Все четыре вышеописанных типа объединяются по следующим основаниям:

- взаимодействие не имеет юридических прав и полномочий, не является составной частью управления школы;
- финансирование и помощь школе оказываются на нелегальной или полунелегальной основе;
- общественность практически не оказывает влияния на содержание образования и тип педагогических технологий, реализуемых в школе.

5. *Государственно-общественный тип* – взаимодействие осуществляют государственные органы, местная власть, бизнес-сообщество, заинтересованные граждане и родители, озабоченные состоянием дел в образовании, со-

здают организационные, финансовые и правовые условия для деятельности управляющих советов. При этом типе социального партнерства школа не только решает финансовые проблемы, но и имеет заинтересованного в развитии образовательного процесса и демократического уклада школы партнера, стремящегося влиять на содержание образования, осуществлять внешнюю экспертизу образовательной деятельности ОУ.

Опыт формирования демократического уклада жизни школы описан в работах А. Н. Тубельского, И. Д. Фрумина, В. В. Башева и др. Демократический уклад представляет собой систему, все звенья которой связаны между собой и работают друг на друга, это – живая система отношений, которая не имеет завершенного состояния. Рассматривая проблему организации демократического уклада школы, А. Н. Тубельский отмечает следующие функциональные особенности:

- опыт выбора;
- опыт создания правовых норм;
- опыт разрешения конфликтов и защиты прав человека;
- совместное проектирование школы как действующей модели гражданского общества.

Несмотря на относительную изученность проблемы общественного самоуправления ОУ и формирования демократического уклада при развитии государственно-общественного управления, отдельные стороны и закономерности оставались без внимания исследователей. Недостаточно разработана практика организации модели государственно-общественного управления ОУ на основе участия некоммерческой общественной организации, ориентированной на формирование демократического уклада.

При формировании демократического уклада нами используется **принцип единства социализации и индивидуализации**, разработанный в рамках отечественной психологической науки (А. Н. Леонтьев, В. А. и А. В. Петровские, К. А. Абульханова-Славская, О. С. Газман и др.). Социализация рассматривается как процесс включения индивида в систему общественных отношений и формирование у него социальных качеств. Индивидуализация – это процесс развития и самореализации человека в качестве субъекта собственной жизнедеятельности. В гражданском образовании социализация и индивидуализация – равноценные и одинаково необходимые процессы целостного развития человека. О. С. Газман рассматривает единство социализации и индивидуализации как способ активного включения детей и подростков в жизнь на демократических принципах совместной деятельности в новом типе государственно-общественном управлении школой.

Тип социальных отношений между субъектами образования при демократическом укладе определяет:

- высшую ценность человека в обществе и системе образования;
- ориентацию образовательного процесса на индивидуальные мотивы к образованию;
- учет требований гражданского заказа к содержанию образования и типу педагогических технологий, применяемых в ОУ;
- построение индивидуальных образовательных траекторий на основе признания активности субъекта образования;
- учет социальных мотивов и ролей, выбираемых субъектами образования при проектировании с ними конкретных учебных и воспитательных действий.

Список литературы

1. **Моисеев, А.** Национальный проект стимулирует государственно-общественное управление образованием / А. Моисеев, С. Косарецкий // Народное образование. – 2007. – № 4. – С. 25–29.
2. **Моисеев, А.** Школьные управляющие советы: первые итоги эксперимента / А. Моисеев // Народное образование. – 2006. – № 1. – С. 98–105.
3. Развитие государственно-общественной системы управления образованием: ответственность муниципального и школьного уровней : материалы научно-практ. конф. (29 апреля 2008 г.). – Липецк : Департамент образования администрации г. Липецка, 2008. – 134 с.
4. **Седелников, А. А.** Государственно-общественное управление образованием – объективное условие его модернизации / А. А. Седелников // Народное образование. – 2006. – № 7. – С. 67–70.
5. **Харитонов, В.** Реальное общественное управление – ресурс развития образования и общества. Организация родительской общественности стала заявителем школы на участие в конкурсе в рамках национального проекта / В. Харитонов, Г. Климова // Народное образование. – 2006. – № 4. – С. 119–124.

Шкуров Алексей Юрьевич
директор гимназии № 42 (г. Пенза)

Shkurov Aleksey Yuryevich
Director of gymnasium № 42 (Penza)

E-mail: achkurov@list.ru

УДК 371:351:851

Шкуров, А. Ю.

Развитие государственно-общественного управления на уровне образовательного учреждения / А. Ю. Шкуров // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. – 2011. – № 4 (20). – С. 143–151.