DOI: 10.17117/no.2014.02.036

Поступило в редакцию: 15.12.2014

<http://ucom.ru/doc/no.2014.02.036.pdf>

ipkro@irk.ru

Костин А.К.

Государственно-общественное управление в системе образования: от идеи к реализации

Kostin A.K.

State and public administration in the system of education: from idea to implementation

В статье автор рассматривает значимость государственно-общественного управления в системе образования, отмечая роль управляющих советов, которые становятся не только органами школьного управления, но и средством развития территорий, «пультом управления жизнью поселения», что, разумеется, наиболее характерно для сельских школ. Повышается и ответственность родителей, учеников, учителей не только за свое будущее, но и за будущее села, города, района

Ключевые слова: общественные управляющие, государственно-общественное управление, открытость образовательных учреждений, система образования – ресурс развития территории

The article focuses on the importance of state and social administration in the system of education, pays attention to the role of the school boards. The school boards are not only the school management body but the means for development of the districts in the region, so called «control stations of social life of a settlement», certainly it's more common for the country schools. It helps raising parents' and children's responsibility not only for their own future but for future of the village, town, district

Key words: public managers, state and social administration, the openness of educational institutions, the system of education is the resource for the district development

Костин Александр Константинович

*Доктор педагогических наук, профессор, проректор Иркутский институт повышения квалификации работников образования
г. Иркутск, ул. 1-я Красноказахья, 10 А*

Kostin Alexander Konstantinovich

*Doctor of Pedagogic Sciences, Professor, Vice-Rector Irkutsk Regional In-service Teacher training Institute
Irkutsk, 1st Krasnokazachya st., 10 A*

Идея развития образования как системы, по-настоящему открытой для общества, системы, требования к которой определяются и контролируются обществом, активно декларируется. Понятия «государственно-общественное управление», «общественно-государственная кооперация» являются центральными во многих стратегических документах.

Одна из подпрограмм государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы ориентирована (направлена) на развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования посредством включения потребителей образовательных услуг в оценку деятельности системы образования через развитие механизмов внешней оценки качества образования и государственно-

общественного управления. Основным мероприятием подпрограммы является «Развитие институтов общественного участия в управлении образованием и повышении качества образования».

В числе основных результатов программы зафиксировано, что во всех образовательных организациях будут действовать коллегиальные органы управления с участием общественности (родители, работодатели), наделенные полномочиями по принятию решений по стратегическим вопросам образовательной и финансово-хозяйственной деятельности.

Принцип коллегиальности в управлении образовательной организацией отражен в законе «Об образовании в Российской Федерации». Статья 89. Управление системой образования 1. Управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер.

Статья 26. Управление образовательной организацией: «... 3. Единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель образовательной организации (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации. 4. В образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования – общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования – ученый совет), а также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации...» (1).

Содержание Государственно-общественного управления составляет деятельность субъектов по двум направлениям:

1) Обеспечение функционирования образовательной сферы: участие в подготовке, принятии и реализации нормативно-правовой базы; взаимодействие государственных и общественных объединений и организаций, способствующих гармонизации, гуманизации взаимоотношений участников образовательного процесса; привлечение сил и средств юридических и физических лиц; представление и защита интересов образования;

2) Развитие системы образования: разработка и реализация соответствующих программ, в том числе направленных на его модернизацию; совершенствование содержания, форм и методов образовательной деятельности; подготовка, принятие и введение в действие документов по мерам стимулирования деятельности учреждений образования и органов управления им; разработка, принятие и реализация мер стимулирования труда педагогов, учебной, научно-исследовательской и общественно полезной деятельности обучающихся, возможной деятельности родителей обучающихся в интересах сферы

образования; выявление резервов улучшения качества образования и приведение их в действие и др. (2).

В итоге государственно-общественное управление образованием можно представить как интеграцию трех направлений работы:

- 1) Демократизация деятельности органов государственной власти и управления образованием;
- 2) Развитие самоуправляющихся ассоциаций участников образовательной деятельности (органов самоуправления обучающихся);
- 3) Организация общественных органов управления образованием, в которых представлены все слои населения, участвующие в образовательной деятельности.

Открытость образовательных учреждений как способность улавливать и учитывать изменения внешней среды в целях собственного развития и прозрачность как важнейшее условие общественного участия в управлении (контроле качества образования) и сотрудничества школы с учреждениями и организациями стали ведущими ориентирами развития государственно-общественного управления в системе образования многих муниципальных образований Иркутской области.

Основополагающим шагом в этом направлении стало становление органов государственно-общественного управления.

Сфера государственно-общественного управления стала одной из наиболее показательных, с точки зрения формирования региональной образовательной политики, стратегий развития образования субъектов РФ. За это время Управляющим советам учреждений удалось существенно продвинуться от вопросов простого финансового участия общественности до реального включения общественности в управление образовательным учреждением. Сегодня общественные управляющие участвуют в оценке отдельных направлений деятельности образовательных учреждений: качества питания, состояния охраны труда и техники безопасности в образовательных учреждениях, образовательных программ школ. Предметом общественной экспертизы стало соответствие образовательных программ школ интересам общественности и новым федеральным государственным образовательным стандартам общего образования.

Общественным управляющим как заказчикам и потребителям образовательных услуг предоставлена возможность предъявлять свои требования к реализуемым образовательным услугам. Управляющие советы включаются в разработку программ развития учреждений и муниципальной системы образования, программ по здоровьесбережению и духовно-нравственному воспитанию, участвуют в организации внеурочной деятельности и второй половины учебного дня в образовательных учреждениях. С помощью общественных управляющих решаются вопросы привлечения внебюджетных средств для приобретения оборудования, проведения ремонтных работ, награждения талантливых обучающихся и воспитанников. Члены управляющих советов активно включаются в процедуру самооценки деятельности учреждений, что позволяет им участвовать в оценке качества образовательных результатов учреждений.

Меняется и наше понимание места и роли Управляющих советов. Объектом их внимания становятся не только проблемы образовательных учреждений, но и развитие конкретной территории (город, сельское поселение). В соответствии со стратегической целью деятельности совета определены приоритетные направления, среди которых:

- развитие межведомственного взаимодействия в обеспечении благополучия семьи и безопасности каждого ребенка;
- формирование инструментов и создание условий для сохранения благополучия семьи и безопасности каждого ребенка;
- осуществление контроля за сохранением здоровья и безопасности детей в образовательных учреждениях и социальной сфере района;
- разработка механизмов и инструментов проведения общественной экспертизы качества образования;
- реализация социальных проектов (мероприятий).

В рамках реализации проекта государственно-общественного управления был проведен опрос, по результатам которого в числе наиболее значимых эффектов деятельности управляющего совета были выявлены следующие:

- усилилось влияние общественности на жизнь образовательного учреждения;
- усилилась роль образовательного учреждения в местном социуме;
- условия для обучения детей стали более качественными;
- права и интересы участников образовательного процесса более защищены.

Более 60% опрошенных отметили, что благодаря работе Управляющего совета сформировались более доверительные отношения между участниками образовательного процесса: администрацией, родительским сообществом, работниками школы, учащимися. Повысилась и активность родителей и учащихся. Почти половина общественных управляющих отметила, что работа совета способствовала привлечению ресурсов в образовательное учреждение (3).

Задача включения государственно-общественного управления в систему управления образовательным учреждением в последние годы перешла из разряда потенциально необходимых в область актуальных интересов руководителей образовательных учреждений. Это продиктовано рядом существенных факторов, среди которых ведущим является возрастающая роль общественного мнения о качестве деятельности образовательных учреждений и желание участников образовательного процесса реально влиять на организацию и результаты деятельности образовательного учреждения.

Вместе с тем, наблюдается тенденция, которую можно образно определить следующим образом: орган управления есть, а его эффективной деятельности – нет. Т.е. созданные и формально представленные в структуре управления органы государственно-общественного управления уже существуют, есть реальные участники, включенные в состав того или иного органа государственно-общественного управления, а вот эффективной реализации задач в деятельности новоиспеченных управленческих структур – нет. Корень данной проблемы заключается в нарушении важного принципа проектирования си-

стемы управления, который можно сформулировать, пользуясь «формулой» Н.А. Бернштейна: «задача рождает орган» (4). Нарушение данного положения и действие по обратному принципу – «новоиспеченный орган порождает задачу» и приводит к тому, что не раз прослеживалось в управленческой практике, когда создаваемый на общей волне потребности орган управления теряет свою актуальность в связи с отсутствием в его деятельности реальных практически значимых задач, и примеров тому в управленческой практике достаточно. Так было, например, с организацией самоуправления в школе, когда органы самоуправления значились во всех отчетных документах школы, а реального самостоятельного управления в образовательных учреждениях не было.

Руководствуясь тем, что государственно-общественное управление – это не дань моде, а реальная потребность в деятельности образовательных учреждений, обеспечивающая механизм повышения качества образования и условий деятельности образовательных учреждений, необходимо, чтобы руководители образовательных учреждений дошкольного и школьного уровня стали компетентными в вопросах проектирования, организации и оценки эффективности управляющей системы образовательных учреждений, и в первую очередь, в системе государственно-общественного управления.

В ходе опроса были выявлены и проблемы:

- недостаточно открытый характер формирования органов государственно-общественного управления образованием;
- недостаточный уровень освоения Уполномоченным Советом стратегических полномочий;
- формализм и имитация в деятельности Управляющих Советов;
- неразвитость вертикального и горизонтального взаимодействия органов Государственного Общественного Управления на муниципальном и региональном уровнях;
- низкая компетентность общественных управляющих;
- дополнительная нагрузка на руководителей образовательных организаций.

Среди причин низкой активности общественных управляющих выделили:

- представление о государственно-общественном управлении как очередной «кампании»;
- статус общественного управляющего не получил должного признания.

Поскольку образование всегда оставалось государственно-общественным делом, школа всегда тем или иным образом выполняла функцию организатора и лидера в сотрудничестве с семьей, с обществом по вопросам образования и воспитания. Теперь ресурс социального партнерства, как актуального типа взаимодействия образовательного учреждения с социумом, можно считать одним из системообразующих. Это должно выглядеть как закреплённое в предусмотренных действующим законодательством организационно-правовых формах сотрудничеств между государством, его местными структурами его государственными секторами социумами: негосударственной экономикой и гражданским обществом.

Готовность образовательного учреждения к сотрудничеству с семьей и другими социальными институтами является одной из характеристик открытости, признаком демократичности, а открытая система немыслима без социального партнерства. С особой актуальностью звучат сегодня слова великого педагога А.С. Макаренко: «Воспитывая детей, нынешние родители воспитывают будущую историю нашей страны, а значит, и историю мира» (4).

Практика показывает, что пока наиболее перспективное содержание взаимодействия конкретного образовательного учреждения с общественными институтами составляют: соблюдение прав ребенка, сохранение здоровья, формирование культуры индивидуального развития ребенка, искусство жить, технология жизни, проблемы взросления, опыт бытия в традиции, в культуре, детская наркомания и преступность, межнациональные отношения и т.д.

Таким образом, новая парадигма управления обществом, в целом, и школой, в частности, может быть построена на принципе равноценности и комплиментарности государственного управления и общественного самоуправления. В этой связи целью государственно-общественного управления образованием, как некоего общественного договора, необходимого в условиях перераспределения ответственности за образование и превращения школы в политический актив и культурную ценность, является оптимальное сочетание государственных и общественных начал в интересах отдельного гражданина, местного сообщества и социума, а в широком смысле, государства.

Создание значительного числа управляющих советов действительно вовлекло в управление школой десятки представителей общественности и местного населения. Задача удовлетворения их потребностей в знаниях о современной школе и управлении выдвинула на повестку дня задачу развития практики подготовки общественных управляющих членов органов государственно-общественного управления.

Список литературы:

1. Кирилловых А.А. Комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ. М., 2013.
2. Токарева Л.А. Соуправление как условие модернизации системы современного образования. Саратов, 2001. 172 с.
3. Ярская В., Лошакова Л., Зайцев Д., Шалаева Л., Григорьева О., Иванова И. Социология образования: Учебное пособие. Саратов: Саратов. гос. техн. ун-т, 2004. 330 с.
4. Сайт «Российский общеобразовательный портал».
URL: http://www.school.edu.ru/boards.asp?tmpl=threads&ob_no=5991