

Управление общеобразовательным учреждением: особенности функционирования на современном этапе совершенствования российского образования

А.Ю. Шкуров, О.Н. Пономарёва

Закон «Об образовании в Российской Федерации» (№ 273-ФЗ от 29.12.2012 г.) обозначил направления развития и совершенствования отечественной образовательной системы. Один из таких векторов развития институтов общественного участия в образовательной деятельности и повышения открытости и инвестиционной привлекательности сферы образования — феномен государственно-общественного управления (ГОУ) образованием и ГОУ общеобразовательным учреждением.

В контексте Национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» государственно-общественное управление образованием — это механизм формирования в обществе через отечественную систему образования элементов гражданского самосознания, характерных для такого социального феномена, как гражданское общество. С 2007 г. в рамках приоритетного национального проекта «Образование» выполняется государственная поддержка субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования. Одно из направлений — «Расширение общественного участия в управлении образованием». Регионы, реализующие проекты, приняли и выполняют обязательства по созданию в школах и на муниципальном уровне органов ГОУ с комплексом управленческих полномочий. Расширение диапазона общественного участия в управлении общим образованием получило дополнительный импульс с введением ФГОС общего образования (2010).

Государственно-общественное управление выражается в системе правовых (императивных) норм, устанавливаемых государством, и договорных отношений, предлагаемых обществом, для регулирования и совершенствования общественных отношений и реализации прав граждан в сфере школьного образования¹. В демократическом обществе право на участие в управлении государственными и общественными делами является одним из важнейших прав

¹ Федорова Н.М. Становление государственно-общественного управления школьным образованием в России: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. СПб, 2010. 43 с.

гражданина. ГОУ, по сути, представляет собой реализацию базовых прав россиянина, закрепленных в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека; ст. 32 Конституции РФ (каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей); ст. 13 Конвенции о правах ребенка (ребенок имеет право свободно выражать свое мнение); ст. 26 Закона «Об образовании в Российской Федерации»; принцип государственно-общественного управления определен в законе № 273-ФЗ от 29.12.2012 «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 89.1)².

В соответствии с требованием времени образовательный процесс в школе должен быть выстроен как открытая система. Открытость предполагает зависимость от характера внешних воздействий (например, социальных, финансовых и иных условий). Если управление образованием рассматривать как управление открытой социальной системой, то процессы управления, осуществляемые «внутри» образовательного процесса в школе, перестают быть значимыми в формате «образование ради образования», так как ценность, значимость приобретают социальные эффекты управления (влияние на «внешнюю среду»), а сами процессы становятся инструментом этих эффектов³.

Открытость (по мнению многих авторов) позволяет учитывать стимулы, возникающие во «внешней» среде, и соответствовать реальным требованиям сообщества. По мнению П.Г. Щедровицкого, «никакие задачи не могут быть продуктивно решены без учета тех процессов, которые идут в сопредельных секторах, не могут быть решены вне продуктивного взаимоотношения школы и общества»⁴. Ю. Хабермас обращает внимание на то, что общественное мнение, информацию от граждан можно уподобить потоку, для которого в любом социальном институте должны быть некие диффузные «поры», «каналы», в которые проникает неинституционализированная, «нерасписанная», нефиксированная информация от общества⁵. Немецкий исследователь А. Крюгер считает, что «открытие» школы предполагает внутреннее раскрытие людей и помогает внешнему «открытию» (то есть становлению школы как открытого социального института)⁶.

Термин «открытая школьная система» можно трактовать и в том смысле, который придает термину «открытое общество» К. Поппер: существующая между законами государства и привычными неформальными нормами, традициями и табу область личных решений индивида с ее проблемами и ответственностью не только расширяется, но и постоянно **понуждает** индивида принимать

² Федеральный закон № 273-ФЗ от 29.12.2012. «Об образовании в Российской Федерации» // <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html>.

³ Акинфиева Н.В. Социальные механизмы управления устойчивым развитием российской образовательной системы: автореф. дис. ... д-ра социол. наук. Саратов, 2007. 40 с.

⁴ Щедровицкий П.Г. Школа и открытое образование: концепции и практики индивидуализации // Сборник научных трудов по материалам IV Всероссийской научной тьюторской конференции. Томск, 2000. 463 с.

⁵ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001. 417 с.

⁶ Кузнецов А.И. Организационно-педагогические основы демократического, государственно-общественного управления общеобразовательным учреждением: автореф. дис. ... канд. пед. наук. М., 2004. 22 с.

личные ответственные решения, так же ответственно действовать в сообществе людей, что и составляет сущность идеи гуманизации как образования, так и социального управления и, в частности, управления образованием⁷.

Различают категории, связывающие процессы внешнего и внутреннего «открытия» образовательной организации (становление и реализация принципа открытости):

- *коммуникация* — равноправный диалог между всеми вовлеченными в школьный процесс участниками, школьным и локальным сообществами;
- *кооперация* — взаимодействие в самой системе и между внутренней и внешней системами;
- *культура* — соединение культуры учебной деятельности, культуры диалога, культуры школьных отношений, дизайна в оформлении, культуры инноваций — демократической культуры.

Принцип вышеуказанных «трех К», по нашему мнению, — структурообразующий в системе школы. В этом случае школа непосредственно определяет развитие гражданской позиции и учеников, и их родителей, и учителей, и местного сообщества (через активные взаимодействия таких форм ГОУ, как «школьный парламент», «совет старост», «совет отцов», «совет бабушек», «ассоциация выпускников», «совет спонсоров», «родительская ассамблея» и др.).

В общемировой системе образования контактирование государственных ведомств с обществом происходит в массовом масштабе непосредственно и ежедневно: это обстоятельство определяет сферу образования как важнейшее пространство поиска оптимального сочетания государственного и общественного начал. Одновременно система образования — мощный социальный институт «вращения» будущих активных субъектов гражданского общества; от нее во многом зависят темпы развития гражданского общества в стране. Заметим, что ГОУ образованием активно функционирует в Скандинавских странах. Например, Финляндия является мировым лидером, активно разрабатывающим государственно-общественные взаимодействия в цепочке «(личность+общество) – образовательная система – государство»; такой вид ГОУ имеет место в Великобритании, Германии, США и даже Южно-Африканской Республике.

Полагаем, что в России, разобравшись в сущности идеи государственно-общественного управления, многие (прежде всего родители) заинтересуются возможностью узнать проблемы школы «изнутри». Этот подход в управлении основан не на критике школы (телефонные звонки и письма-жалобы в управленческие органы разного уровня), а на оперативном разрешении «на месте» конфликтных ситуаций. И самое главное — это широчайшее привлечение к проблемам школы местного сообщества, социализация школьников и адаптация их к реальной жизни; как дополнительный «бонус» в работе ответственных управленцев разных уровней — открытость школы («прозрачность» действий администрации), как следствие — содействие антикоррупционным действиям в образовательной системе.

⁷ Поннер К. Открытое общество и его враги / под ред. В.Н. Садовского. М.: Феникс, 1992. 448 с.

В педагогической литературе, законодательных документах легитимировано понятие «государственно-общественное управление общеобразовательным учреждением». Однако в реальной практике образования этот вид управления чаще просто декларируется, чем функционирует. В событийном поле российского образования практически каждому руководителю образовательной организации важно разобраться: что это за «новая» форма управления школой, «новый» институт гражданского участия в управлении образованием?

«Понятийное поле» термина «управление» и обоснование его концепций довольно обширно (менеджмент, социология, психология и др.). Важно определить: какое конкретно «наполнение» отражает сущность эффективного ГОУ образованием, каковы правила (принципы) функционирования ГОУ на уровне общеобразовательного учреждения?

Мы рассматриваем **государственно-общественное управление образованием как систему, основанную на добровольном принятии государством и гражданами определенных обязательств в управлении образованием и предполагающую оптимум полномочий и ответственности органов управления**⁸.

Целью государственно-общественного управления образованием является оптимальное сочетание государственных и общественных начал в интересах человека, общества и государства. Уместна ссылка на Д. Дьюи, который писал: «Первая обязанность гражданской общины — это ее обязанность по отношению к воспитанию. Путем воспитания общество может формулировать свои задачи, организовать свои средства, свою мысль и способ поведения, и таким образом двигаться с уверенностью и при небольшом сбережении сил в желательном для него направлении»⁹.

Актуализируют необходимость ГОУ в образовательных организациях следующие направления совершенствования отечественного образования: переход к самоуправлению; автономизация образовательных учреждений; введение системы нормативно-подушевого финансирования; разработка критериальной системы оценки качества образования; развитие системы многоканального финансирования образовательных учреждений; построение рынка образовательных услуг. Указанные ориентиры развития образования предписывают управление, основанное на принципах гуманизации и демократизации отношений между участниками управленческих процессов и повышении роли общества в управлении образованием. Речь идет о переходе от государственно-патерналистской парадигмы образования к гражданской. Активизация интереса к ГОУ, таким образом, обусловлена: процессами развития российского образования (демократизация, гуманизация, децентрализация, регионализация, диверсификация); формированием системы непрерывного образования (создание совместных государственно-общественных и ведомственно-общественных структур; пролонгирование социализирующих воздействий далеко за пределы периода детства; координация деятельности управленческих структур образования

⁸ Государственно-общественное управление общеобразовательным учреждением: монография / А.Ю. Шкуров, О.Н. Пономарева. Пенза: Изд-во ПГУ, 2014. 244 с.

⁹ Дьюи Д. Демократия и образование / пер. с англ. Ю.И. Турчиановой и др. М.: Педагогика-Пресс, 2000. 324 с.

с другими социальными институтами и ведомствами, курирующими и сопровождающими социализацию личности) и др.

Количество публикаций, посвященных государственно-общественному управлению (ГОУ) образованием и общеобразовательным учреждением, в последнее десятилетие увеличилось, в том числе мы приветствуем специальные сайты наших коллег, на которых размещена информация об их опыте реализации ГОУ [<http://www.gouo.ru/>; <http://www.schoolnano.ru/>; <http://festival.1september.ru/articles/598224/> и др.]. Однако требование времени — переход от локальных прецедентов эффективной практики к широкой институционализации механизмов общественного участия в управлении образованием на всех уровнях. Как возможный путь совершенствования российского образования — внедрение ГОУ образовательными учреждениями из имеющегося (пусть небольшого) кадастра моделей, коррекция моделей ГОУ под локальные нюансы взаимодействия конкретной образовательной организации и местного сообщества.

В научно-педагогической литературе критически мало работ, в которых:

- охарактеризован спектр возможных вариантов решения проблемы организации ГОУ на уровне общеобразовательного учреждения, где происходит непосредственная «встреча» и «взаимодействие» государства и личности;

- предложен обоснованный алгоритм организации и функционирования ГОУ образовательным учреждением. Частично эти проблемы затронуты в работах В.И. Гусарова, Н.Ф. Дика, В.Ю. Коровкина, А.И. Кузнецова, А.Н. Тубельского, А.А. Седельникова и др. Очевиден дефицит научно-методического обоснования конкретных моделей (вариантов) государственно-общественного управления в образовании.

В последние годы заметно вырос интерес местного сообщества к участию в управлении образовательными учреждениями. Граждане, общественные организации, юридические лица учатся формировать заказ на образовательные услуги, на стандарты образования и требовать их исполнения. Термин «социальный заказ образованию» в общем смысле понимают как потребность в образовательных услугах, предъявляемую учреждениям образования разными категориями заказчиков. Приоритет государства в определении целей и характера развития общеобразовательной школы как базового элемента российской системы образования исторически закономерен и является основой поддержания национальной безопасности России. Но если заказ государства фиксируется в единых для всей системы образования стандартах, то общественный заказ формируется как социальный заказ для каждого образовательного учреждения отдельно и отражает сумму интересов «населенческого локуса».

Сегодня выделяют две модели участия (управления) общественности в образовании.

Модель «гражданских институтов» — оформление общественного заказа и участие в контроле и оценке осуществляется через привлечение гражданских институтов к обсуждению и оценке документов и программ в сфере образования, а также через представительство гражданских институтов в структурах внешнего контроля, наблюдения, экспертизы в образовании.

Модель «заинтересованных граждан» — оформление общественного заказа и участие в контроле и оценке обеспечивается через участие граждан в структу-

рах управления образовательными системами. Здесь контроль и оценка включены в общую систему управления, связаны с целеполаганием, планированием, ресурсным обеспечением, кадровой политикой. Именно эта модель реализуется при формировании управляющих советов школ.

Д.М. Вердиев выделил следующие аспекты функционирования образовательных систем, к каковым можно отнести и работу школы в «формате» государственно-общественного управления (ГОУ):

- информационный (образование как информационно-познавательный процесс),
- культурно-интеракционный (образование как культурно-социализирующий процесс);
- социально-сервисный (образование как услуга, «товар»).

Соответственно обозначены и основные аспекты управленческой деятельности ГОУ: нормативно-административный, адаптивно-культурный, социально-сервисный¹⁰. Образовательные организации, функционирующие в «режиме» ГОУ, по мнению Д.М. Вердиева, характеризуются значительным вниманием к культурно-интеракционному и социально-сервисному аспекту образования. Эти аспекты деятельности, по нашему мнению, могут обусловить, в определенном смысле, не только выбор тех или иных форм реализации ГОУ в конкретной взятой образовательной организации, но и характеризовать отдельные вариации в «одинаковых» (на первый взгляд) действующих «форматах» ГОУ.

Анализ разнообразных источников и локальной документации школ показывает, что в школах России сегодня функционирует «веер» форм (кроме управляющих и попечительских советов), в разной степени включенных в ГОУ на уровне образовательного учреждения: совет учредителей; экспертный совет; орган разработки стратегического развития школы; профессиональные объединения педагогов; временные творческие группы, клубы учителей, объединения руководителей кружков и секций; общешкольный и классные родительские комитеты; совет отцов; совет бабушек; школьный парламент, школьная дума, конференция обучающихся, совет старост, совет класса; ассоциация выпускников; совет спонсоров и др.

В ряде регионов России образованы территориальные общественные советы и структуры, заинтересованные в результатах образовательной деятельности: совет директоров образовательных учреждений, ассоциация педагогической общественности, совет председателей попечительских советов ОУ, совет председателей школьных родительских комитетов, союз родительской общественности, совет профилактики правонарушений, совет руководителей органов ученического самоуправления ОУ, Ассоциации (фонды) выпускников, общественные советы школ, благотворительные фонды и др.

Еще одна форма ГОУ образованием за пределами правового поля образования — общественный фонд, являющийся неправительственной, негосударственной, некоммерческой организацией. В российском образовательном

¹⁰ Вердиев Д.М. Государственно-общественная система управления образованием в условиях дифференцированной социокультурной и этнокультурной среды: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. Ростов н/Д, 1999. 358 с.

пространстве общественный фонд пока является самой удобной организационно-правовой формой среди других разновидностей некоммерческих организаций. Он может включать социальные, благотворительные, образовательные и иные общественно полезные цели. Фонд обязан по закону ежегодно публично отчитываться о своей деятельности, особенно — об использовании имущества и финансовых ресурсов. Фонд учреждается гражданами-родителями и учителями. Возможно участие юридических лиц — общественных объединений. Основные черты общественного фонда как формы ГОУ: служение интересам сообщества, на территории которого он расположен; установление взаимовыгодного межсекторного социального партнерства; часть благотворительного капитала составляют ежегодные родительские взносы; средство решения для жителей возникающих проблем школы и сообщества; взаимодействие (результативное) с другими правовыми формами закрепления инициативы граждан на местах.

Независимо от формы ГОУ образованием его общественная составляющая на уровне образовательного учреждения может воздействовать:

- на условия осуществления образовательного процесса, предъявляя к ним требования выше лицензионных;
- на отношения участников образовательного процесса, реализуя и защищая в случае необходимости права и интересы учащихся и их родителей;
- на качество образования, предъявляя требования к результатам образования выше государственного образовательного стандарта. В связи с этим следует упомянуть об активизации в последние годы общественного участия в оценивании деятельности общеобразовательных учреждений, которое имеет смысл не столько как процедура собственно оценивания, сколько как средство согласования государственного и общественного заказа на качество образовательных результатов и качество условий организации образовательного процесса в системе общего образования. В данном случае осуществляется общественная экспертиза принимаемых решений по развитию образовательного учреждения.

В последние годы за рубежом активизирована практика привлечения общественности к оценке социальных и образовательных услуг («совместная оценка», «оценка при участии», «оценка с определенными полномочиями»). Термин «совместная» предполагает, что ответственность за оценку и принятие решений делится между людьми. В ряде зарубежных стран практика совместного мониторинга (школы и родителей) достижений учащихся закреплена законодательно для поддержки практики общественной оценки в образовании и расширения форм социального партнерства и ответственности общества за его качество.

В планах по совершенствованию российского образования предусмотрены направления деятельности, которые делают возможным, а порою и необходимым, участие гражданских институтов в экспертизе:

- внедрение в образовательные организации новой системы оплаты труда;
- установление зависимости оплаты труда от результатов педагогической деятельности;
- переход части образовательных учреждений в новые организационно-правовые формы;

– апробация новой модели финансирования общеобразовательных учреждений.

Какова степень готовности всех субъектов образовательной системы (учеников, учителей, родителей, директората образовательных организаций, органов управления образованием, местного сообщества в целом) к существованию в формате ГОУ? Следует отметить, что мешает инертность мышления, нерешительность (возможно, боязнь потерять то, что есть), опасность «расшатывания» (как кажется некоторым) существующей системы образования. Но в случае использования ГОУ возникает совсем иная «панорама» образования, позволяющая значительно расширить возможности образовательной системы. Новые горизонты развития будут достижимы только при реальной, а не бюрократической деятельности органов ГОУ (обилие необходимых бумаг может просто уничтожить идею, работать будет некогда).

Столь же важным является и личностный фактор: удастся ли школе привлечь в органы государственно-общественного управления заинтересованных и активных людей. Государственно-общественное управление сегодня может стать для школы как обузой, так и подспорьем, а это зависит от позиции самого учебного заведения. Можно создать модель для «галочки», а можно найти энергичных школьных управляющих, а также всячески способствовать появлению инициативы «снизу», когда граждане сами пожелают участвовать в управлении школами, чтобы поменять то, что давно не нравится, что обсуждается на улице, дома, в средствах массовой информации.

Российская школа динамично преобразуется. Создание и функционирование государственно-общественного управления — требование развития общества на современном этапе; «движитель» этого развития — местное сообщество. Однако самопроизвольно ГОУ в каждой школе не появится: идею сначала надо осознать, принять, внедрить, а для этого необходимы время, пропаганда идеи, обязательен и интерес к ГОУ в школе со стороны руководства города. Надо искать, выбирать, апробировать и повсеместно вводить в практику образования подходящие для конкретного сообщества модели государственно-общественного управления общеобразовательным учреждением. Истина рождается в деле, и большое дело по формированию государственно-общественного управления в школах всем нам еще предстоит.

Список используемых источников

1. Акинфиева Н.В. Социальные механизмы управления устойчивым развитием российской образовательной системы: автореф. дис. ... д-ра социол. наук. Саратов, 2007. 40 с.
2. Вердиев Д.М. Государственно-общественная система управления образованием в условиях дифференцированной социокультурной и этнокультурной среды: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. Ростов н/Д, 1999. 358 с.
3. Государственно-общественное управление общеобразовательным учреждением: монография / А.Ю. Шкуров, О.Н. Пономарева. Пенза: Изд-во ПГУ, 2014. 244 с.
4. Дьюи Д. Демократия и образование / пер. с англ. Ю.И. Турчаниновой и др. М.: Педагогика-Пресс, 2000. 324 с.

5. Кузнецов А.И. Организационно-педагогические основы демократического, государственно-общественного управления общеобразовательным учреждением: автореф. дис. ... канд. пед. наук. М., 2004. 22 с.

6. Федорова Н.М. Становление государственно-общественного управления школьным образованием в России: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. СПб, 2010. 43 с.

7. Федеральный Закон № 273-ФЗ от 29.12.2012. «Об образовании в Российской Федерации» // <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html/>.

8. Федеральный Закон № 273-ФЗ от 29.12.2012. «Об образовании в Российской Федерации» // <http://www.rg.ru/2012/12/30/obrazovanie-dok.html/>.

9. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб: Наука, 2001. 417 с.

10. Щедровицкий П.Г. Школа и открытое образование: концепции и практики индивидуализации // Сборник научных трудов по материалам IV Всероссийской научной тьюторской конференции. Томск, 2000. 463 с.