СУЩНОСТЬ И СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО

УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

Под управлением понимается деятельность, направленная на выработку решений, организацию, контроль, регулирование объекта управления в соответствии с заданной целью, анализ и подведение итогов на основе достоверной информации. Внутришкольное управление представляет собой целенаправленное, сознательное взаимодействие участниковцелостного педагогического процесса на основе познания его объективных закономерностейс целью достижения оптимального результата. Традиционное представление о внутришкольном управлении раскрывалось в таких характеристиках, как целенаправленноевоздействие субъекта на объект управления; влияние управляющей системы на управляемуюсистему с целью перевода последней в качественно новое состояние; внедрение элементовнаучной организации педагогического труда и др. Сегодня на смену философии "воздействия" в управлении школой идет философия "взаимодействия", "сотрудничества", "рефлексивного управления". Основная идея государственно-общественного управленияобразованием состоит в том, чтобы объединить усилия государства и общества в решениипроблем образования, предоставить учителям, учащимся, родителям больше прав и свобод ввыборе содержания, форм и методов организации учебного процесса, в выборе различныхтипов образовательных учреждений.

Эффективная деятельность системы государственно-общественного управления образованием возможна только при наличии ряда условий. В первую очередь, это автономность образовательного учреждения, его экономическая самостоятельность, готовность к самостоятельному определению стратегии развития, переход в системе образования к договорным отношениям.

Важнейшим условием является создание четких правовых норм и организационныхусловий, обеспечивающих включение в процессы принятия значимых для жизни школырешений новых субъектов, как правило, избираемых и не входящих в систему внутришкольной и вышестоящей линейной администрации. Именно на законодательнойстороне дела сегодня необходимо сделать основной акцент, так как действующие нормы, относящиеся к общественному участию в управлении, носят необязательный характер (как говорят юристы, «не императивный, но факультативный»). В этом состоит главныйнедостаток законодательной базы в сфере образования, так как подобный подход не можетизменить «характер управления».

Вариативность – важное условие формирования системы государственно-общественного управления. При этом возрастает ответственность за выбор программ, учебников, пособий, которые не противоречат общей логике работы школы. Безобщественного участия жизнь и развитие школы будут весьма проблематичными. Выбор техили иных образовательных программ невозможен без их обсуждения с родителями; решениевопросов воспитания нравственных, гражданских качеств – совместное дело образования и общества; создание профильных классов, введение предметов школьного компонента, определение перспектив развития учреждения – эти и другие вопросы требуютобщественного обсуждения. Только в этом случае происходит согласование позиций,бесконфликтное решение проблем.

Одними из важнейших условий усиления общественного характера управления образованием является разгосударствление системы образования и диверсификацияобразовательных учреждений. Разгосударствление предполагает, что наряду сгосударственными возникают негосударственные учебные заведения, они перестают быть структурами государственного аппарата, педагоги и воспитатели, учащиеся и родителидействуют на основе собственных интересов, запросов региональных, национальных, профессиональных, конфессиональных объединений и групп. Диверсификация предполагает одновременное развитие различных типов учебных заведений (гимназий, лицеев, колледжей, школ с углубленным изучением отдельных предметов), как государственных, так инегосударственных.

Несомненным условием государственно-общественного управления являетсяпоявление «горизонтальных» управленческих структур в форме Попечительских советов, Советов школ, Управляющих советов и др. В то же время опыт ряда регионов показал, что сам факт наличия Управляющих советов (или других аналогичных структур) нельзя рассматривать как признак государственно-общественного управления, так как в таких структурах не принимаются какие-либо решения, ограничиваясь согласием с решениями, которые предлагает школьная администрация. Ещё одно условие, обеспечивающее переход к государственно-общественномууправлению образованием, - создание негосударственных структур, расширяющих возможности государственных (и муниципальных) школ в выборе путей своего ресурсного обеспечения (центры образовательных технологий, ресурсные центры, фонды и другие структуры по поддержке образовательных инициатив и тому подобное).

Кроме того, надо помнить, что школы, как и любые другие организации, получающиеденьги от налогоплательщиков, должны быть открытыми и прозрачными структурами дляширокой общественности. Именно органы государственно-общественного управления,являющиеся представителями общественности, берут на себя обязанность разобраться в том,что в действительности происходит в школах.На каждом из уровней управления в системе образования (федеральный,региональный, муниципальный, институциональный) необходимы изменения,обеспечивающие государственно-общественный характер управления образованием:

* на общегосударственном уровне демократизация предполагает усиление ответственности деятелей образования перед широкой публикой, активную роль общественных и политических сил в решении проблем образования;
* на региональном уровне - предоставление школам более широких прав;
* на местном и институциональном уровнях - усиление автономии образовательного учреждения и «внутришкольной» демократии, расширение участия в управлении образовательным учреждением различных заинтересованных групп: внешкольной общественности, родителей, учеников и учителей.

В современной образовательной практике, в педагогической публицистике понятия

«общественно-государственное» и «государственно-общественное управление» встречаются с одинаковой частотой. В одних контекстах они трактуются как синонимы, в других - как вариация и даже антонимы. На наш взгляд государственно-общественное и общественно-государственное управление являются типами управляющего взаимодействия основных субъектов социума: государства и гражданского общества в определении и проведении образовательной политики, решении целей и задач управления в сфереобразования. Различие типов взаимодействия, хотя они и связаны, зависит от доминированияв них первых или вторых структур. Общество создает государство как инструментдостижения собственных целей. С другой стороны, в центре нашего внимания находитсяименно государственная школа, которая в логике модернизации претерпевает существенныеперемены. И сегодня именно государство (в лице руководителя) выступает инициаторомразвития взаимодействия с общественностью на школьном уровне.

Руководитель в силу своего правового положения должен быть проводникомгосударственной политики, он является своего рода "агентом" государства в учреждении. Однако при этом нередко задают вопрос из области теории права: "Почему руководителя муниципального образовательного учреждения следует рассматривать как представителя государства в этом учреждении, ведь он не является государственным служащим, а назначает его муниципальный орган управления образованием, который также не является государственным органом?". Дело в том, что муниципальные образования – это несуверенные части государства, все свои полномочия они получают от государственных властей – Российской Федерации или субъекта РФ. Муниципальные органы выступают своего рода посредником между государством и населением, проживающим на территории муниципалитета, пользуются для решения вопросов полномочиями, полученными от государства, но не от народа. В этом смысле муниципальные органы управления, а также назначаемые и подконтрольные им руководители муниципальных ОУ представляют собой "государственную составляющую" в государственно-общественном управлении. Получается, что по сути общественно-государственное в настоящее время является скорее государственно-общественным. Государственно-общественное управление имеет вертикальное строение и однонаправленные связи, находится под контролем государства, диктуя условия нижестоящим организациям (к числу которых относят и школу). Это чётко прослеживается в текстах Закона Российской Федерации «Об образовании», где во всех статьях обосновываются цели, задачи, функции государства в отношении образовательных учреждений - механизмы государственного управления. Однако в Законе присутствует (хотя и рассматривается в гораздо меньшем объёме и как соподчинённая часть) общественная составляющая.

Закон одним из принципов государственной политики в области образования закрепляет принцип демократического, государственно-общественного характера управления образованием. Данный принцип находит последовательное отражение взакреплении норм, гарантирующих его реализацию. Образовательное учреждение вправе самостоятельно устанавливать структуру управления деятельностью учреждения,при этом учитывая, что управление образовательным учреждением осуществляется на принципах единоначалия и самоуправления. Законом гарантируется право на участие в управлении образовательным учреждением обучающимся, их родителям (законным представителям), работникам учреждения. Участники образовательного процесса могут реализовать свое право на управление учреждением в работе Совета образовательного учреждения, Попечительского совета, общего собрания, педагогического совета и других формах самоуправления. Соответственно, образовательное учреждение обязано обеспечить деятельность различных форм самоуправления, закрепив в своем Уставе формы самоуправления, их структуру, порядок выборов, компетенцию каждого органа самоуправления. Без опоры на общественную составляющую управления невозможно реализовать другой принцип, провозглашённый в Законе - принцип свободы и плюрализма. В Законе говорится и о праве образовательных учреждений создавать образовательные объединения (ассоциации и союзы - т.е. общественные структуры). Кроме того, подчёркивается, что законодательство Российской Федерации в области образования включает в себя Конституцию РФ, а это значит, что на сферу образования распространяются все гражданские права и свободы. На практике, закон работает далеко не в полную силу. Значит ли это, что требуется специально и дополнительно "прописать" (т.е. "разрешить использовать") право общественности на участие в управлении? Думается, что в этом нет необходимости. Потребность есть в другом - в создании самой общественностью практической базы своего участия во всех делах школы. Государственные структуры мешать этому не в праве.Гражданские сообщества просто должны быть настойчивее, активнее и целеустремлённее.

Образование как социально-культурный процесс и школа как социально-культурный институт - средоточие, как интересов государства, так и гражданского общества. Школа - одновременно и частица общественной жизни, и элемент структуры, подвластный государственному контролю. В условиях развития демократии и расширения практики соуправления школа будет всё больше опираться на общественные организации и сообщества. Это поможет совершить переход от политики патронажа и доминирования государственного над общественным к их конструктивному оппонированию и взаимодействию. При расширении общественного участия в управлении образованием власть всех уровней - федерального, регионального и местного - должна не столько регламентировать отдельные элементы школьной образовательной жизни (от недельных расписаний уроков посредством БУПов до детальных постатейных смет бюджетного финансирования), сколько осуществлять нормальные функции государственного регулирования образовательного рынка, то есть:

- выступать в качестве заказчика оплачиваемых из бюджета образовательных услуг;

- вести сертификацию обращающихся на рынке образовательных продуктов;

- контролировать санитарные и технические условия обучения;

- осуществлять публичный контроль качества образовательных результатов;

- обеспечивать значимой и надежной информацией всех участников образовательного

процесса и т.п.

Государство, поддерживая в системе управления образованием дружественного оппонента в лице родительского сообщества, должно будет заботиться о реальном обеспечении тех прав, полномочий, прерогатив, которые определены в существующих документах. Это - стратегическая задача. Тактическая задача - обеспечить возможность школсамостоятельно решать проблемы взаимодействия субъектов образования с учётом собственных условий и кадровых особенностей. Задача демократизации управления в результате конструктивного диалога школы, гражданского общества и государства состоит втом, чтобы связать всех субъектов в единой "упряжке" совместных действий на основе ихреальной заинтересованности в развитии образования. Такая связь осуществляется в каждойшколе на основе её самостоятельного определения и выбора модели соуправления (действия её органов, в работе которых участвуют все субъекты реализации образовательной политики). Механизмом изменения станет не комплекс особых разрешительных (со стороны государства) норм и положений, а конкретное (материальное или финансовое) поощрение со стороны государства тех школ, в которых продуктивное взаимодействие субъектов образования наиболее развито. Общественная составляющая системы государственно-общественного управления представляет собой организованные структуры, отражающие интересыразличных социальных групп в области образования и не подчинённые органам управленияобразованием. В общественной составляющей можно выделить внутренние и внешниекомпоненты: внутренние - профессиональное сообщество, ученическое самоуправление, родители обучающихся, внешние - представители бизнеса, общественных организаций, ассоциации выпускников, национально-культурных сообществ, фонды развития, средства массовой информации и т.д. Это могут быть структуры:

* непосредственно не связанные с системой образования (объединенияработодателей, творческие союзы, научные учреждения);
* объединяющие работников образования (например, ассоциация педагогов-исследователей, ассоциация руководителей школ);
* объединяющие участников образовательного процесса (родителей, учащихся);
* обеспечивающие систему образования определёнными ресурсами (за счёт внебюджетных источников - проектные группы, исследовательские лаборатории, временные научно-исследовательские коллективы и т.д.).

Эти структуры могут быть постоянными (ассоциации, союзы, советы, некоммерческие партнёрства), или временными (собрания, совещания, конференции). Выражать интересы определённых социальных групп в сфере образования могут также специалисты, изучающие образовательные запросы и проблемы населения (социологи, психологи, организаторы образования). Эту группу специалистов можно определить как группу экспертов по социальным проблемам образования. К общественности можно отнести и группу экспертов по вопросам управления образовательными системами, независимых от органов управления образованием. Общественную составляющую не следует рассматривать как нечто однородное и статичное, динамика социальных отношений постоянна и непредсказуема, так как её участники представляют собой совокупность спонтанных субъектов. Кроме того, пропорции участия различных составляющих в образовании и управлении образованием не могут быть заданы раз и навсегда, баланс между ними будет носить подвижный характер.

Каждому образовательному учреждению важно определить свое место и роль среди окружающих его социальных институтов. В социологии к данной проблеме существуют разные подходы.

Модель Бронфенбреннера (1992), использующаяся в социологии образования, рассматривает социум как совокупность структур, входящих друг в друга по принципу«матрёшки»:

- микросоциальные структуры (группы, в которые ребёнок входит непосредственно: семья, класс, компания и др.);

- социальные структуры, куда он непосредственно не входит, но некоторые оказывают на него влияние через ближайшее социальное окружение;

- макросоциум (культура, экономика, политическая система и др.).

С.Л. Братченко (1999) рассматривает элементы социокультурной среды и окруженияшколы с гуманитарной точки зрения, важнейшими считая следующие:

- учреждения культуры (библиотеки, музеи, театры и т.д.);

- учреждения дополнительного образования, клубы по интересам, досуговыецентры;

- социальная микросреда;

- средства массовой информации и коммуникации.

С точки зрения теории организационного развития, выделяются следующие структуры среды: индивиды, семьи, группы, организации, сообщества. Для образовательного учреждения, как группового субъекта деятельности, социальное окружение является совокупностью психологических, социальных и физических возможностей и барьеров (ресурсов и препятствий) по отношению к целям его деятельности. Но оно обретает статус ресурса только, если существуют признаки его развития, задачи. Наиболее перспективное содержание взаимодействия ОУ с общественными институтами - соблюдение прав ребёнка, сохранение здоровья, формирование культуры индивидуального развития ребёнка, искусство жить, технология жизни, проблемы взросления, опыт бытия в традиции, в культуре, детская наркомания и преступность, межнациональные распри и т.д. В совместных социально-педагогических программах наиболее часто отмечаются следующие направления социального партнёрства:

- вопросы социально-трудовой адаптации выпускников;

- допрофессиональное образование;

- включение школьников в союзе с взрослыми в разработку и выполнение экологических программ;

- поддержка одарённых детей;

- реабилитация и социальная адаптация детей с проблемами;

- стимулирование процессов общественной самоорганизации и самоуправления;

- содействие развитию общественного управления образованием;

- исследование и диагностика микросоциума, социальной ситуации.

Организованное общество, в котором начинает пробуждаться гражданское самосознание, с самого начала в качестве одной из приоритетных своих задач ставит задачу поддержки и развития образования. Эта закономерность проявляется как в масштабах всего общества, так и в масштабе небольшого микрорайона, посёлка, села. Скорее всего, это естественная потребность граждански активного общества. Чем скорее школа сумеет разбудить вокруг себя гражданскую инициативу, тем скорее она такую общественную поддержку получит. Ведь жители микрорайона, посёлка, села видят в школе не только образовательное учреждение, от которого ожидают высокий уровень реализации государственных программ среднего общего образования. В ситуации, когда связи человека с обществом ослабли, а то и вовсе разрушились, школа часто становится единственным местом, где человек ощущает свою общественную значимость и находит возможность участвовать в общественной жизни, т.е. не только социум важен для образовательного учреждения, но и образовательное учреждение призвано сыграть важную роль в жизнедеятельности социума. Поэтому очень важно понять - наряду с тем, что социум является источником ресурсов, двигателем развития образовательного учреждения и образовательное учреждение как социальный институт должно играть определенную роль в социальном окружении.

**Вопросы для контроля и самопроверки:**

1. Каково значение общественного участия в управлении образовательным учреждением для его функционирования и развития?

2. Каковы инвариантные и вариативные признаки государственно-общественного управления в образовательном учреждении?

3. Каковы, на Ваш взгляд, наиболее эффективные модели взаимодействия школы с институтами гражданского общества?

4. Какие из факторов, по Вашему мнению, играют позитивную, а какие – негативную роль в современной ситуации развития государственно-общественного управления?

5. Каковы риски развития государственно-общественного взаимодействия как усиления одной из сторон в интересах другой или как нового перераспределения нынешних функций управления?

6. Представьте все известные Вам виды и формы государственно-общественного управления в ОУ и выделите их потенциал для эффективного решения задач в деятельности ОУ.