

Государственно общественное управление образованием:

каким ему быть?

В.И. Бочкарев, (с)

http://www.portalus.ru/modules/shkola/rus_show_archives.php?subaction=showfull&id=1192107763&archive=1196815450&start_from=&ucat=&

В Законе РФ "Об образовании" в качестве основных принципов государственной политики провозглашены демократический, государственно-общественный характер управления и автономность образовательных учреждений. Проблема, вынесенная в заголовок статьи, приковывает к себе внимание политиков, правоведов, социологов и особенно педагогов. Заинтересованность в развитии демократических форм управления проявило руководство РАО и ее Института управления образованием, создав в нем лабораторию государственно-общественного управления образованием. Отрадно, что и Минобразования РФ, и прежде всего его управление общеобразовательных учреждений и инспектирования, также поставило задачу всемерного развития государственно-общественных начал в управлении школами и другими учреждениями. Очевидно, Минобразования России и РАО объединят усилия для разработки научно-методических материалов и рекомендаций по этой проблематике.

В настоящее время в стране ведется целенаправленная работа по укреплению государства и его властных структур. Этого давно ожидали наши сограждане, связывающие такую политику с улучшением своего правового, экономического и социального положения, нуждающиеся в защите от коррупции, насилия, произвола, бесправия. Люди заинтересованно обсуждают и в основном поддерживают предпринимаемые Президентом и Федеральным собранием РФ шаги: создание Государственного совета России, образование новых административных округов, приведение нормативно-правовой базы субъектов РФ в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством России.

Возникла дилемма: либо ожидать положительных результатов реформирования государственной власти и уже затем приступить к укреплению своих институтов, либо, не откладывая в "долгий ящик", активнее развивать общественные формы управления. Второй путь явно предпочтительнее. Чтобы не допустить усиления и без того имеющегося диспаритета с государством отнюдь не в свою пользу, обществу лучше пойти по этому пути и развивать систему самоуправления. В этом благоприятном случае созидание правового государства в России сопровождалось бы успешным развитием гражданского общества, что позволило бы легче и быстрее преодолеть накопившиеся трудности и разрешить противоречия.

Начинать эту работу общество должно с народного образования: создаваемые в нем интеллектуальные и духовные ресурсы способствуют более интенсивному развитию промышленного и сельскохозяйственного производства, обеспечивая технический прогресс, возрождение нравственности, национальной культуры, приближая время достойной жизни людей. Речь идет о налаживании диалога, взаимодействия государства и общества в сфере образования, и в первую очередь в управлении его функционированием и развитием.

Эта идея не нова: она была выдвинута и обоснована в середине 90-х гг. практически всеми авторскими коллективами, разрабатывавшими пути и средства реформирования отечественного образования. Так, руководство РАО в конце 1997 г. к парламентским слушаниям подготовило материалы "Основные тенденции, проблемы и оценки результатов реформы образования", в которых к числу способов преодоления внутреннего консерватизма системы образования отнесла активное включение общества в процесс управления этой системой, повышение роли общественности в формировании и реализации образовательной политики. Там же отмечается, что качественные изменения в нашей сфере невозможны без участия общества, поскольку само образование есть сфера общественной жизнедеятельности.

Особое внимание в вышеназванном документе уделено государственно-общественному управлению. Президиум РАО признал, что эта идея не получила должного развития среди прочих замыслов по причине субъективного нежелания государства взять на себя ответственность за развитие об-

разовательной системы. Делом образования должны заниматься государственные должностные лица, способные мыслить и действовать в интересах общества, и общественные деятели, способные мыслить и действовать по- государственному. В этом документе РАО декларировался поворот школы лицом к обществу, выдвигались требования устранить государственную монополию на образование, превратить школу из госучреждения в социальный институт, в равной мере обслуживающий интересы и потребности личности, общества и государства.

Авторы концепции организационно-экономической реформы образования (А.Г. Асмолов и А.Н. Тихонов) подчеркивали, что это в первую очередь реформа управления образовательным процессом и его организационно-экономическими механизмами. По их мнению, никакое ведомство не может изменить себя изнутри, находясь под гипнозом министерской обособленности. Они предлагали осуществить реорганизацию системы управления, развивать демократические формы, создавать государственно-общественные советы, выражающие интересы профессиональных сообществ, учащихся и их родителей, более четко разграничить права и обязанности органов управления и образовательных учреждений.

Во второй половине 90-х гг. широкое распространение и признание завоевала идея о необходимости общественного участия в управлении системой образования, о неэффективности существующих схем, технологий и принципов ведомственной организации и руководства. Подчеркивалось, что в управленческой сфере слабо представлена общественная составляющая, не сформированы механизмы управления развитием образования. В качестве главной задачи модернизации системы управления называлось создание гибкой, целенаправленной, эффективной системы государственно-общественного управления на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и в образовательных учреждениях.

Отмечая актуальность вышеупомянутых предложений, подчеркну: установлению диалога государства и общества в сфере образования вполне может способствовать действующее законодательство. Так, среди принципов государственной политики в Законе РФ "Об образовании" выделен демократический, государственно-общественный характер управления, сказано о необходимости строить управление учреждениями (государственными и муниципальными) на принципах единоначалия и самоуправления, предоставлено право на участие в управлении школами обучающихся, их родителей или законных представителей и, естественно, работников образовательных учреждений.

Смею надеяться, развитию демократии и установлению государственно-общественного характера управления нашими учреждениями способствовали подготовленное с участием автора статьи письмо Министерства образования РФ "Об активизации процессов создания и функционирования советов общеобразовательных учреждений" и ряд последующих практических шагов Минобразования России: разработка национальной доктрины образования, концепции структуры и содержания общего среднего образования, создание федерального координационного совета по общему образованию и др.

Итак, можно считать, что "лед тронулся". Однако практическая деятельность затрудняется слабой теоретической разработкой проблемы государственно-общественного управления образованием. До сих пор нет ответов на многие вопросы: "В чем его специфика? Можно ли его обеспечить, механически соединя управленческую деятельность государственных и общественных органов в сфере образования?", "Каких участников образовательного процесса можно считать субъектами управления им? В частности, являются ли органы педагогического, ученического и родительского самоуправления субъектами государственно-общественного управления школой?", "Какой должна быть нормативно-правовая база функционирования и развития государственно-общественного управления?", "Можно ли определить цель, задачи, функции, содержание, организационную структуру, формы и методы государственно-общественного управления образованием на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и в образовательном учреждении?" и др.

Эти, казалось бы, сугубо теоретические вопросы имеют конкретное значение для организации практической деятельности образовательных учреждений. Убедимся в этом на нескольких примерах деятельности директора школы. Основные цели школы, изложенные в типовом положении об общеобразовательном учреждении, очевидно, можно отнести и к управленческой деятельности его руко-

водителя: формирование общей культуры личности обучающегося на основе усвоения обязательного минимума содержания общеобразовательных программ, адаптированных к жизни в обществе; создание основы для осознанного выбора и последующего освоения профессиональных образовательных программ; воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, родине, семье.

К содержанию управленческой деятельности руководителя школы могут быть отнесены: организация функционирования учебного процесса, внеурочной и внешкольной воспитательной работы, адаптивно-коррекционной и профилактической деятельности, правового регулирования взаимоотношений обучающихся, их родителей и педагогов, обеспечение необходимых психологических, бытовых и санитарно-гигиенических условий, осуществление единичных и системных нововведений.

Среди методов управленческой деятельности руководителя применяются: приказ, распоряжение, утверждение, одобрение, согласование, инструктаж; методы контроля за состоянием учебно-воспитательного процесса (наблюдение, анализ, тестирование, анкетирование, беседы, изучение документов и др.); методы контроля результатов учебно-воспитательного процесса (устный и письменный опрос, контрольная работа, школьный тест умственного развития) и др.

В системе же общественного управления деятельностью школы вышеназванные функции имеют совсем иное наполнение. Так, к целям органов общественного самоуправления школы отнесем реализацию образовательных потребностей и интересов учащихся, их родителей и педагогов. А содержанием школьного самоуправления будут: законотворческая деятельность (разработка, принятие и реализация "законов" и локальных актов, регламентирующих работу школы); совершенствование образовательного процесса (выявление резервов улучшения работы школы, выработка предложений по их реализации, принятие и использование механизмов стимулирования общественной деятельности школьных работников, учащихся и их родителей) и др.; привлечение в помощь школе сил и средств юридических и физических лиц; гармонизация и гуманизация взаимоотношений участников образовательного процесса; представление и защита интересов школы; соуправленческая деятельность, выявление и обмен мнениями участников образовательного процесса, организация их участия в выработке и принятии управленческих решений.

К методам управленческой деятельности органов общественного самоуправления в школе отнесем: общественное поручение, общественное мнение, просьбу, предложение, самоотчет, позитивное стимулирование, авансированное доверие, личный пример, педагогическую инструментовку конкретного дела, общественное поощрение, экспертизу проектов школьных "законов и локальных нормативных актов и др.

Возникает вопрос: можно ли выявить и раскрыть цель, содержание, методы и другие компоненты государственно-общественного управления образовательными учреждениями на основе столь различающихся друг от друга определений государственного (и более узкого направления - административного) и общественного управления этими учреждениями? Нам предстоит сообща найти ответы на этот и другие вопросы.

Для педагогического сознания сегодня характерны некоторые парадоксы и ошибочные представления. Так, считается: чтобы придать внутришкольному управлению государственно-общественный характер, достаточно создать в школе отдельные органы ученического или родительского самоуправления. В большинстве случаев они лишены каких-либо полномочий принимать обязательные для выполнения решения. И это считается нормальным явлением! В то же время попечительский совет, который в государственной (муниципальной) школе не может быть ни органом управления, ни самоуправления, с легкой руки законодателей приобретает иногда значение универсального механизма решения любых экономических, социальных, педагогических, правовых проблем.

Теперь этот совет создают взамен школьного, он наделяется частью полномочий учредителя, что приводит к управленческой неразберихе. Многие руководители школ, работники органов управления различных уровней с гордостью рассказывают об ученическом самоуправлении в лице президентов и вице-президентов школ, премьеров и вице-премьеров, министров экономики, финансов, об-

разования, здравоохранения, культуры, хотя эта практика никакого отношения к настоящему детскому самоуправлению не имеет. Более того, она губит его. Многие вполне спокойно воспринимают ситуацию, когда перед школой толпятся в любую погоду родители учащихся (их не пускают в нее), по закону имеющие право участвовать в ее управлении. Разве это не парадокс? О поборках с родителями и говорить не приходится: они оплачивают охрану школьного здания, его ремонт, приобретение оборудования, беря на себя основные функции государства. О каком диалоге между государством и обществом после этого можно говорить?

Укоренилась точка зрения, что общество не готово к равноправному и полноценному сотрудничеству с государством. Получается же обратная картина: государство все чаще свои обязанности перекладывает на общество, близко не подпуская его к самоуправлению. По крайней мере, в сфере образования это отчетливо проявляется. Назрело время для их диалога.

Не все так мрачно - есть и положительный опыт в общественном самоуправлении. Одним из таких примеров может служить десятилетняя деятельность Международной ассоциации содействия школьным советам, в которой сугубо на общественных началах разработана и апробирована научная концепция школьного самоуправления на современном этапе. Эта общественная организация оставила далеко позади многие государственные научные и методические учреждения, издав монографию, 5 пособий, 3 сборника материалов конференций и свыше 30 статей по проблемам школьного самоуправления общим объемом свыше 60 печ. л., проведя около 300 научно-практических конференций, симпозиумов, "круглых столов", семинаров, курсовых занятий и лекций, подготовив свыше 270 педагогов - организаторов (консультантов) органов школьного самоуправления.

В 1999 г. ассоциация приступила к исследованию проблемы государственно-общественного управления общеобразовательными учреждениями. В научный поиск включились педколлективы Соколовской средней школы Зонального района Алтайского края, Садовской средней школы Отраденского района Краснодарского края, средней школы N 41 Челябинска, средней школы N 30 Твери, школы-лицея N 1 им. Абая г. Талдыкоргана Республики Казахстан, школы Сакского района Республики Крым Украины и др. Повсеместный характер приобрела работа по развитию государственно-общественного управления школами в Тверской области, где этой проблеме повседневное внимание уделяют областной департамент образования и областной ИУУ.

Теперь, очевидно, наступило время широкого заинтересованного обсуждения первого опыта осмысления и разрешения обсуждаемой нами проблемы. Дискутировать по этому вопросу готовы наши научные соискатели, члены Международной ассоциации содействия школьным советам, представители органов управления образованием, сотрудничающие с нашей ассоциацией. Для успеха дискуссии необходимо уточнить общий понятийно-терминологический аппарат. Если понимать под управлением целеустремленную деятельность субъектов всех уровней, направленную на организацию функционирования и развития системы образования, то под государственно-общественным мы предлагаем понимать такое управление, в котором сочетается деятельность субъектов управления государственной и общественной природы. Очевидно, государственно-общественное управление не должно вбирать в себя или подменять собою все структуры управления образованием, составлять их арифметическую сумму.

Целью государственно-общественного управления образованием в этом случае будет оптимальное сочетание государственных и общественных начал в интересах человека, социума и властей. В числе основных назовем следующие его задачи:

реализация законодательно определенных прав педагогов, обучающихся и их родителей на участие в управлении образовательными учреждениями; демократизация государственного управления образованием;

удовлетворение потребностей и интересов участников образовательного процесса; развитие согласительных механизмов разрешения противоречий и конфликтов между всеми субъектами.

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 органов, способствующих гармонизации и 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 и др.

В организационную структуру государственно-общественного управления образованием включаются такие органы: государственной власти и местного самоуправления; федеральные и региональные, местные органы управления образованием, управления образовательными учреждениями; общественного управления и самоуправления всех уровней.

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

а) демократизация деятельности органов государственной власти и управления образованием,

б) развитие самоуправляющихся ассоциаций участников образовательной деятельности (профессиональных ассоциаций педагогов, органов ученического и родительского самоуправления всех уровней),

в) организация общественных органов управления образованием, в которых представлены все слои населения, участвующие в образовательной деятельности. Однако насколько готовы пойти по этому пути государство и общество - покажет время.