



Е. Муравьев

**Государственно-общественное управление образованием в регионе: становление и развитие (из опыта Тверской области)**

Одна из отличительных особенностей современной системы образования — переход от государственного к государственно-общественному управлению.

В Законе РФ «Об образовании» закреплено право воспитанников, их родителей и педагогов участвовать в управлении образовательными учреждениями, реализации образовательной политики. Процесс этот очень сложен: делиться властью — трудная, оказывается, наука. С 80-х годов ведутся разговоры об организации в школах эффективных общественных советов, об их активном участии в управлении. Была даже предпринята попытка провести энергичную кампанию «советизации школ» со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями.

Но тем не менее процесс этот необратим, во многих школах общественные советы созданы и активно действуют.

Вот уже и целая область переходит от государственного «единоначалия» к сотрудничеству с общественностью, в область управления. А начиналась эта работа с обсуждения проблемы государственно-общественных форм управления на августовских конференциях...

Новая модель управления предполагает тесное сотрудничество, постоянный диалог и взаимодействие двух субъектов управления: государственного (административного) и общественного (самоуправляющегося).

Для реализации новой государственно-общественной модели управления образованием в Тверской области проводится массовая опытно-экспериментальная работа, направленная на развитие демократических начал в управлении отраслью, начиная с образовательных учреждений, и заканчивая муниципальными и региональными управленческими структурами.

**Цель эксперимента** — найти оптимальное сочетание принципов единоначалия и самоуправления во всех звеньях и на всех этапах управленческой деятельности, утвердить демократические и гуманистические основы школьной жизни, способствовать развитию инициативы, творчества и ответственности у каждого участника образовательного процесса за качество образования, за воспитание активной гражданской позиции школьников, способных создавать, жить и трудиться в новых экономических условиях, в правовом пространстве.

Эксперимент носит многоаспектный характер и включает решение боль-

шого количества организационных и педагогических задач развития различных форм и структур самоуправления, совместного управления всех участников образовательного процесса. Всё это время мы ведём постоянный мониторинг за состоянием, развитием, эффективностью государственно-общественного управления в школах и других учреждениях, контроль органов управления за реализацией права педагогов, учащихся и их родителей участвовать в управлении образованием.

Для решения этих задач мы приняли стратегию, которую предложил научный руководитель эксперимента, заведующий лабораторией Института управления образованием РАО, доктор педагогических наук Валерий Иванович Бочкарев. По трём основным направлениям идёт совершенствование управленческой деятельности:

- Демократизация органов государственной и муниципальной власти и их структур путём создания коллективных совещательных и координирующих органов в системе руководства образованием (советов, коллегий, научно-методических объединений и т.п.).
- Развитие самоуправляющихся ассоциаций участников образовательного процесса на различных уровнях управления (школа, муниципальное и региональное управление образованием). Ассоциации выражают интересы субъектов образовательного процесса и реализуют их права.
- Создание и организация деятельности общественных органов управления, в

которых представлены все слои населения, заинтересованные в высококачественной образовательной деятельности. Общественными субъектами самоуправления выступают советы образовательных учреждений, муниципальные и региональные советы по образованию.

Этой работе предшествовало обсуждение проблемы государственно-общественного управления в системе образования области на августовских педагогических конференциях. Ещё в 2001 году в 20 районах области именно на этих конференциях было проанализировано состояние и развитие государственно-общественного управления образованием, обобщён опыт работы школьных советов и других органов самоуправления, определены задачи дальнейшего процесса демократизации всей школьной жизни. В Андреапольском, Рамешковском и Калининском районах пленарные заседания августовских конференций года были целиком посвящены проблемам демократизации внутришкольного управления, что, безусловно, повысило приоритетность государственно-общественного управления образованием в глазах педагогической общественности этих территорий. В Калининском районе выразили желание участвовать в опытно-экспериментальной работе по развитию государственно-общественного управления образованием Колталовская, Заволжская средние школы, Щербининская основная школа, районный методический центр. Опыт своей работы эти коллективы делились не только на районных семинарах руководителей школ, но и на региональной и международной конферен-



циях. А на августовской педагогической конференции в Калининском районе основное внимание было уделено анализу тех трудностей, проблем, с которыми столкнулись просвещенцы при создании государственно-общественного управления школой. Вот основные из них:

— отсутствие общероссийской нормативно-правовой базы;

— инертность некоторых руководителей школ, педагогических коллективов, учащихся и их родителей;

— низкая активность школьников — членов совета, отсутствие внимания к организации учёбы актива ученического самоуправления в школах;

— настороженное отношение многих школ района к использованию методики коллективной творческой деятельности как механизма развития ученического самоуправления;

— отсутствие у советов школы при планировании работы тщательного анализа и диагностики особенностей воспитательного пространства и окружающего социума.

Обсуждение этой проблемы на августовских конференциях придало ей общественное звучание. Мы увидели, что образовательное сообщество области искренне одобряет процесс демократизации управления. Мы могли смело опираться на помощь директоров школ, учителей муниципальных методических служб Тверской области.

**Базовой экспериментальной площадкой** института управления образованием стал Конаковский район. На

протяжении трёх последних лет специалисты и методисты управления образования глубоко изучают состояние государственно-общественного управления в образовательных учреждениях, проводят тематические проверки по итогам демократизации и развития самоуправления в школах, обобщают передовой опыт и представляют его на областных и международных конференциях.

Государственно-общественный характер управления в образовательных учреждениях в районе осуществляют разнообразные органы самоуправления: общешкольные конференции или общие собрания всех субъектов образовательного процесса (они решают стратегические задачи развития школы и избирают её совет). Советы школ решают принципиальные, важнейшие вопросы школьной жизни, поднимают актуальные общие для всех проблемы, координируют деятельность органов самоуправления учащихся, учителей и родителей. На заседаниях советов школ обсуждаются организация летнего труда и отдыха школьников, состояние здоровья учащихся и учителей, вырабатываются способы помощи в подготовке школ к началу учебного года, вопросы организации питания учащихся и т.д. Деятельность школьных советов оказывает существенное влияние на повышение качества образования, на гуманизацию и гармонизацию взаимоотношений в педагогических и детских коллективах, на улучшение гражданско-правового воспитания школьников.

Важную роль в развитии демократизации управления образователь-

ными учреждениями играют органы самоуправления педагогов: педсоветы, методсоветы, методические объединения и др. На педсоветах обсуждаются и утверждаются программы опытно-экспериментальной работы, вопросы обновления содержания и качества образования, методики и технологии совершенствования управленческой деятельности в школе. В районе используются различные формы проведения педагогических советов: конференции, круглые столы, педсоветы в форме методического аукциона (в средней школе № 7 и гимназии № 5), деловые игры (Новозавидовская средняя школа № 1) и другие. В средней школе № 3 стабильно и успешно работает методсовет.

В большинстве школ самоуправление учащихся представлено советом старшеклассников. В одних школах эти советы работают давно и стабильно, в других ещё только зарождаются, но проявляют себя уже довольно активно. Например, совет старшеклассников Юрьево-Девичьевской средней школы в первый год работы взялся за создание условий для отдыха и занятий спортом в селе. Старшеклассники оборудовали футбольное поле и спортивную площадку. В Мокшинской средней школе ученическое самоуправление традиционно осуществляет совет дежурных командиров. В Селиховской, Ручьевской, 2-й Новозавидовской средней, Редкинской средней школе работают советы дела. В средней школе № 8 функционируют советы по направлениям конкретной деятельности учащихся: экологический, спорта, военно-патриотический. В со-

вет микрорайона этой школы входят учащиеся, педагоги, родители, представители общественности. В Конаковской гимназии № 5 действует совет «Лидер», в средней школе № 1 избраны школьная Дума и Президент. Во многих школах города и района активно действуют советы коллективных творческих дел. В классах функционируют учкомы, советы дела. Есть уже первый опыт создания совместных органов самоуправления в форме советов классов, в состав которых входят учителя, учащиеся и родители.

Развитие ученического самоуправления, детского общественного движения как фактор демократизации и социализации воспитательного процесса стало одним из приоритетных направлений Программы развития образования Конаковского района. На муниципальном уровне органом ученического самоуправления является Совет старшеклассников района, избранный на районной ученической конференции.

В отличие от ученического активность родительского самоуправления недостаточна. В школах проходят родительские собрания, избираются родительские комитеты, но наиболее активные родители входят в школьные советы и советы классов. Родительские же комитеты пока, к сожалению, пассивны. Для более активного включения родителей в управление образованием района мы разработали положение о таком органе самоуправления, как районная родительская конференция. В ноябре прошлого года в Конакове прошла первая такая конференция. На ней избран



общественный орган управления — Совет по образованию, в составе которого представители всех участников образовательного процесса, администрации района и общественности.

К настоящему времени в Конаковском районе подготовлен пакет необходимых нормативно-правовых документов по развитию Государственно-общественного управления на муниципальном уровне: положение о совете по образованию, о коллегии управления образованием, о совете руководителей образовательных учреждений и другие.

Стратегия построения Государственно-общественного управления образованием в Тверской области реализуется при активной научно-методической поддержке Института управления образованием РАО, областного института усовершенствования учителей.

При Департаменте образования создан Научно-методический совет по развитию государственно-общественного управления образованием, возглавил его автор этой статьи. В составе совета 27 человек — руководящие и научные работники образования, учителя и руководители школ, представители общественности. На заседаниях совета мы рассматриваем актуальные вопросы состояния и развития государственно-общественного управления образованием в области, обсуждаем нормативно-правовые условия, а затем реализуем их, разрабатываем и принимаем необходимые документы, например, такие:

- концепция и программа развития государственно-общественного управления

образованием в Тверском регионе на 2001 — 2004 гг.;

- концепция и программа развития государственно-общественного управления в Конаковском районе;
- методические рекомендации по становлению и развитию государственно-общественного управления и т.д.

Научно-методический совет обсудил и рекомендовал к творческому использованию подготовленное научным руководителем эксперимента Положение об организационно-правовых основах развития государственно-общественного управления в Тверской области (оно опубликовано в областной газете работников образования «Родник»).

Для обеспечения необходимого уровня управленческой культуры всех участников образовательного процесса областной Институт усовершенствования учителей ежегодно проводит курсы и семинары по демократизации управления для руководителей школ, специалистов и методистов муниципальных органов управления образованием, обобщает передовой опыт общественных субъектов управления и различных структур самоуправления. Координирует эту деятельность лаборатория государственно-общественного управления образованием, созданная в институте.

Промежуточные результаты, проблемы, с которыми встречаются практики, широко обсуждаются и в образовательном сообществе, и области. Так, например, совместно с Департаментом образования институт провёл:

- областную научно-практическую конференцию «Государственно-общественное управление общеобразовательными учреждениями: состояние и перспективы»;
- «круглый стол» по теме «Теория и практика государственно-общественного управления образованием».

Директора тверских школ, руководители отделов образования поделились опытом, обсудили проблемы развития школьного самоуправления, построение новой модели государственно-общественного управления образовательными учреждениями. Разговор за круглым столом получился конкретным, принципиальным и конструктивным. Материалы круглого стола достаточно полно опубликованы в научно-теоретическом журнале Российской академии образования «Педагогика» (2002 год, № 3).

Издательство областного Института усовершенствования учителей в 2002 году выпустило сборник материалов из опыта демократизации управления образованием в Конаковском районе (составители Л.Н. Кулиева, С.Н. Махновец, научный редактор Б.М. Нилов). Этот сборник, а также Концепцию государственно-общественного управления общим образованием, программу научно-исследовательской работы по этой теме, критерии эффективности функционирования и развития системы государственно-общественного управления образованием, положение о районном (городском и областном) общественном совете, об их организационно-правовых основах

развития государственно-общественного управления образованием отправили во все районы и города области и составили научно-методическую базу для работы на местах.

В зависимости от уровня профессиональной подготовки, понимания проблем демократизации управления руководителями муниципальных систем образования результаты опытно-экспериментальной работы оказались различными. Большинство муниципальных образований ответственно и заинтересованно отнеслось к созданию новой системы управления.

К настоящему времени во всех полных средних и основных общеобразовательных школах периодически проводятся **общие собрания или конференции участников образовательного процесса**, на которых принимаются такие важнейшие решения, как разработка и принятие Устава школы, Положения о Совете образовательного учреждения, программы развития, режима работы школы. Проводятся выборы **Совета образовательного учреждения**, в составе которого на паритетных началах работают и педагоги, и старшеклассники, и родители учащихся.

В 2001 году доцент областного Института усовершенствования учителей Б.М. Нилов провёл анкетирование 111 директоров общеобразовательных учреждений нашей области по разработанной в лаборатории государственно-общественного управления образованием Института управления образованием РАО методике. Анкетирование показало:



- в 15% общеобразовательных учреждений директора осуществляют единоличное руководство, а школьных советов либо нет, либо они не имеют права принимать обязательное для выполнения участниками образовательного процесса решения;

- в 48% общеобразовательных учреждений управленческие решения директора преобладают над управленческими решениями органов общественного управления школой;

- в 32% общеобразовательных учреждений наблюдается примерный паритет управленческих решений (и результатов их реализации) директора и органов общественного управления;

- в 5% общеобразовательных учреждений управленческие решения (и результаты их реализации) органов общественного управления преобладают над управленческими решениями директора.

Эксперты (специалисты отделов образования) выявили гораздо менее демократическую ситуацию: по их оценке, почти в 50% общеобразовательных школ господствует единоначальное управление, в 37% — наряду с единоначалием на управление школами влияют, в какой-то мере, органы самоуправления. И только примерно в 13% школ существует паритетное управление директора и органов самоуправления.

Но тем не менее, есть все основания считать, что процессы демократизации внутришкольного управления пустили глубокие корни в жизнедеятельности учреждений образования области. И на-

ша задача — эти демократические процессы всемерно развивать и укреплять.

В некоторых территориях существует многолетняя практика функционирования при отделах образования таких совещательных коллективных органов, как **советы отделов**. Анализ положений о советах отделов образования (Осташковского городского, Рамешковского и Андреапольского районных) убеждает: руководители этих отделов образования обладают определённой правовой культурой. Однако в этих районах ещё не избраны общественные советы по образованию.

В условиях опытно-экспериментальной работы на местах идёт процесс распределения полномочий и ответственности между отделами образования и различными общественными совещательными, самоуправленческими и соуправленческими структурами. Так, например, в Бологовском районе основным содержанием деятельности совета стало развитие образовательных учреждений, обсуждение и внедрение новых подходов к воспитанию и обучению, преемственность в организации образовательного процесса. В новых условиях совет районного отдела образования стал своеобразным научно-методическим центром, который определяет стратегию развития образования в районе. Совету делегированы и определённые контролирующие функции. На его заседаниях рассматривались такие вопросы, как работа учреждений дополнительного образования, состояние государственного-общественного управления в шко-

лах, роль управленцев в реализации права граждан на образование и другие. Заседания проводятся ежеквартально, в состав совета входят 9 человек и приглашаются представители различных служб администрации, правоохранительных органов, средств массовой информации, общественных организаций и др. Решения совета принимаются большинством голосов.

Кроме того, во многих городах и районах стали избираться **советы руководителей образовательных учреждений**, которые, безусловно, уже стали самоуправляющимися демократическими структурами управленцев-профессионалов. В их состав избираются самые авторитетные, инициативные и творческие директора школ, способные генерировать новые идеи и проводить экспертизу инновационных процессов.

Муниципальный уровень государственно-общественного управления — открытая система. Поэтому в ряде территорий созданы и активно функционируют **советы старшеклассников, районные родительские собрания, попечительские советы**, которые активно способствуют удовлетворению интересов и потребностей участников образовательного процесса, становятся институтом гражданского общества и налаживают деловое партнёрство и сотрудничество государства и общественных организаций в обучении и воспитании молодого поколения.

Раньше других коллегиальные общественные органы управления образованием на муниципальном уровне создали отделы образования в городах Кимры и Нелидово. Этому во многом способство-

вали главы администрации и руководители отделов образования этих городов. Созданные в них общественные советы накопили богатый опыт укрепления и развития системы общего образования, отвечающей актуальным потребностям учащихся, их родителей и педагогов.

**Совет по образованию Нелидовского района** создан ещё в 1999 году. Возглавил его заместитель главы района, курирующий вопросы образования, а его заместителем стала заведующая отделом образования. В состав совета вошли руководители пяти предприятий, три председателя советов школ (родители), два директора школы, работники отдела образования, учащиеся, главный врач Нелидовского центра госсанэпиднадзора, главный врач центральной районной больницы и психолог. В работе совета принимали участие члены районного собрания депутатов. Состав совета и Положение о нём первоначально были утверждены главой администрации района, а теперь Совет избран на районной конференции делегатов от образовательных учреждений.

С первых шагов своей деятельности совет по образованию изучает потребности населения в образовательных услугах, вносит предложения по их реализации, выступает с предложениями перед районным собранием депутатов и главой администрации, принимает участие в разработке Программы развития образования района. При активном содействии совета в городе успешно завершён эксперимент — открытие гимназии, созданы возможности для общения старшеклассников с



преподавателями вузов, участия в работе студенческих научных обществ и конференций. При гимназии созданы курсы подготовки в вузы. Количество слушателей этих курсов — старшеклассников школ за 3 года выросло с 35 до 72. В результате выпускники нелидовских школ успешно поступают в вузы Москвы и Санкт-Петербурга.

По предложению районного совета совершенствуется вся муниципальная система образования. Так, в Березовском сельском округе открыта школа-детский сад, решён вопрос об открытии групп дошкольного возраста при начальной школе в Заморском сельском округе.

Совет по образованию организует смотры-конкурсы сельских школ района, привлекает к школе внимание родителей, общественности, руководителей сельских хозяйств, оказывает школе практическую помощь в материально-техническом обеспечении. По итогам смотра члены совета совместно с работниками отдела образования проводят общие собрания родителей и руководителей хозяйств сельского округа, на которых вручают призы и денежные премии участникам и победителям смотра-конкурса. Всё это положительно влияет на повышение статуса школ, их роли в жизни села, привлекает внимание широкой общественности к школьным проблемам. От такого партнёрства и сотрудничества выигрывают все, а главное — дети, которые чувствуют общественную заботу и поддержку.

Совет по образованию помогает решать вопросы укрепления учебно-материальной базы образовательных учреждений: приобретения учебников, учеб-

ных пособий, компьютеров, ремонта зданий. На специальный счёт образования усилиями общественности только в 2000 году было переведено более 70 тысяч рублей, приобретён компьютерный класс для средней школы № 3.

Секция совета, занимающаяся вопросами социальной защиты несовершеннолетних, оказывает материальную помощь детям из малообеспеченных и асоциальных семей. На эти цели в совет поступают денежные средства от предприятий, на них приобретаются путёвки в загородные и пришкольные оздоровительные лагеря, в профилакторий «Горняк».

Заинтересованно и глубоко члены совета по образованию изучили и обсудили вопросы профессиональной подготовки выпускников и их трудоустройства. Свои выводы и предложения адресовали главе района, отделу образования и руководителям профессиональных училищ.

Результативность деятельности совета по образованию ощущают школы, родители и учащиеся. Несмотря на трудные финансовые условия, не только сохранена сеть образовательных учреждений, но муниципальная система образования совершенствуется, развивается, а учащиеся получают социальную поддержку и успешно реализуют своё право на получение качественного образования. Опыт г. Нелидово одобрен на очередном заседании областного Научно-методического совета по развитию государственно-общественного управления образованием.

Такие общественные советы по образованию созданы в Бологовском, Бежецком, Зубцовском, Калязинском,

Кесовогорском, Лихославльском, Ржевском и других районах. В них идёт серьёзная работа, чётко разграничиваются полномочия и сферы ответственности между муниципальными и общественными органами управления, налаживается их сотрудничество в интересах участников образовательного процесса. Всё это способствует созданию новой управленческой модели — государственно-общественной. Сегодня такая модель управления образованием сформирована в 32 территориях области. В них прошли конференции участников образовательного процесса с соблюдением всех необходимых демократических процедур. На конференциях и съездах обсуждались проблемы дальнейшего развития самоуправления в школах, были намечены планы расширения и углубления диалога, партнёрства и сотрудничества всех заинтересованных в достижении качественных результатов образовательного процесса. Так, например, Молоковский съезд участников образовательного процесса принял такие решения:

— систематически вести учёт и анализ потребностей и интересов всех участников образовательного процесса, их удовлетворению посвятить деятельность районного Совета по образованию,

— разработать и принять кодекс прав и обязанностей учащихся, родителей и педагогов,

— скорректировать полномочия и сферы деятельности школьных советов в образовательных учреждениях,

— районному Совету по образованию организовать учёбу членов школьных советов.

В выступлениях делегатов Лихославльской районной конференции подняты проблемы занятости детей после учебных занятий, подвоза учащихся из деревень, привлечения дополнительных финансовых средств с помощью спонсоров и попечителей, укрепления здоровья школьников и педагогов. Решение этих и других вопросов делегаты районной Конференции возложили на избранный ими общественный Совет по образованию, руководство которым они доверили заместителю главы администрации района А.Н. Разумову.

Конаковский районный Совет, избранный первой районной Конференцией участников образовательного процесса, занят решением таких вопросов, как развитие ученического самоуправления в районе, возобновление шефских связей предприятий и организаций города и района с образовательными учреждениями, участие родителей в школьной жизни.

Создание в области различных органов общественного управления образованием завершено 29 ноября 2002 года: на областной учредительной конференции участников образовательного процесса избран **областной Совет по образованию**. Впервые в отечественной педагогической практике органы общественного управления образованием созданы на демократических принципах путём всеобщих выборов делегатов на городские, районные и областную конференции участников образовательного процесса (с обязательным представительством педагогов, учащихся и их родителей).



Вот как схематически представлена система общественной составляющей управления образованием Тверской области:



Анализ состояния и перспектив развития государственно-общественного управления региональной и муниципальными системами образования Тверской области выявил ряд проблем, которые нам предстоит решать:

- отсутствует обобщенный опыт самоуправления и совместного управления образовательными системами на муниципальном и региональном уровнях;

- в сложившейся практике управления образованием до сих пор преобладает административный стиль, который придется преодолевать;

- участие общественности в управлении образованием ограничивается деятельностью совещательных коллегиальных органов при Департаменте, управлениях и отделах образования;

- пока ещё слаба инициатива субъектов образовательного процесса в совершенствовании и развитии муниципальных образовательных систем;

- у большинства руководителей и специалистов отделов образования отсутствует психологическая установка на демократизацию управления образованием, у них ещё нет соответствующих знаний, умений и навыков, этому будем настойчиво учиться;

- развитие общественных начал в управлении сдерживается консерватизмом административной управленческой системы в образовании;

- многие руководители психологически не готовы делиться своими властными полномочиями с общественностью.

Всё это сдерживает процесс демократизации школьной жизни, развитие самоуправления и соуправления образовательной системой. Но опыт, накопленный образовательными учреждениями и отделами управления, позволяет с уверенностью смотреть в будущее: от деклараций по поводу участия общественности в управлении мы перешли к делу.