

Владимир Гусаров,
*начальник Отрядненского управления
образованием Министерства
образования и науки Самарской
области, кандидат педагогических наук*

Взаимодействие общества и государства в управлении школой

Один из основополагающих элементов государственно-общественного управления в образовании — социальное партнёрство. Оно открывает дополнительные возможности привлечения инвестиций в развитие муниципальных образований, активизирует человеческие ресурсы, укрепляет социальную стабильность и способствует реализации интересов представителей местного сообщества.

Цель государственно-общественного управления образованием — оптимальное сочетание государственных и общественных начал в интересах человека, социума и власти. Оно представляет собой интеграцию трёх направлений работы:

- * демократизация деятельности органов государственной власти и управления образованием;

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

- * организация общественных органов управления образованием, в которых представлены все слои населения.

К характерным чертам новой практики государственно-общественного управления образованием и социального партнёрства с участием образования на региональном, муниципальном и школьном уровнях относятся:

- * переосмысление участниками образовательного процесса роли общественности в образовании, взгляд на общественность как на равноправного партнёра, который имеет собственные интересы и право их отстаивать;

- * развитие практики исследования ожиданий и потребностей населения в сфере образования, диалога с заказчиками и потенциальными инвесторами по вопросам ассортимента, доступности и качества предоставляемых образовательных услуг, комфортности и безопасности образовательной среды;

- * поиск конкретных форм вовлечения общественности в решение образовательных проблем (попечительские советы, фонды, координационные советы, профессиональные ассоциации, муниципальные и школьные стратегические команды и т.п.).

Однако гражданское общество в России в настоящее время ещё недостаточно организовано. Это реальное препятствие для включения представителей местных сообществ в активное и ответственное партнёрство с властью в деле развития образования. Кроме того, государственно-общественное управление связано с рядом ограничений.



Среди них нужно отметить:

- * инерция патерналистского мышления: стремление руководителей и государственных чиновников выстраивать вертикально-иерархические отношения, в которых представители гражданского общества рассматриваются как агенты проведения государственной политики;

- * отрицание способности гражданского общества к самоорганизации и целенаправленной деятельности в сфере образования;

- * неструктурированные и недифференцированные представления работников образования об общественности;

- * опасность свёртывания демократических преобразований и, как следствие, «неактуальность» с этого момента развития общественного участия в образовании и связей с общественностью;

- * взгляд на государственно-общественное взаимодействие как на перераспределение сложившихся функций управления (в то время как речь идёт о полном использовании возможностей и резервов каждой из сторон, связей между ними для развития образовательного и управленческого потенциала).

На практике государственно-общественное управление означает, что:

- * каждой школой управляет совет школы или попечительский совет, созданный гражданами, местным сообществом или родителями;

- * между гражданами и образовательным учреждением отношения строятся на основе договора, который важнее для участников в любом случае, чем ведомственные инструкции;

- * образовательное учреждение и его учредитель подписывают учредительный договор, и в случае его невыполнения представитель учредителя, подписавший договор, уходит в отставку;

- * образовательная программа и бюджет школы согласуются с общественным органом управления школы.

В экономике образования это означает:

- * норматив государственного финансирования в образовании принимается законодательно;

- * государство входит в состав учредителя школы, заработная плата учителям выплачивается из федерального бюджета;

- * базовая экономическая единица в образовании — бюджет учебного заведения, который согласовывается с общественным органом управления и закрепляется в учредительном договоре учебного заведения с местным или федеральными органами власти;

- * бюджет учебного заведения рассчитывается на основе законодательно закреплённого норматива финансирования и согласуется с образовательными потребностями граждан и финансовыми возможностями как учредителя, так и самих граждан;

- * на федеральном, региональном и местном уровнях создаются экономические условия для попечительства и благотворительности в области образования;

- * переход от оплаты потребителем дополнительных образовательных услуг к покрытию дополнительных расходов за счёт попечительства и благотворительности.

Формирование модели государственно-общественного управления образованием во многом зависит от социально-экономических условий конкретной территории.

Важную роль в процессе становления и развития государственно-общественного управления образованием играют принципы, которые определяют главные направления, систему деятельности, цели, задачи, содержание, оргструктуру, формы и методы, а также отношения, складывающиеся между его участниками.

К таким принципам относятся:

- * независимость и паритетность органов государственного и общественного управления образованием;

- * законность, т.е. неукоснительное следование органов управления Конституции России, её законам, другим нормативным правовым актам;

- * комплексное использование участниками экономических, кадровых, организационных, информационных и иных ресурсов государства и общества;

- * направленность деятельности на реализацию потребностей и интересов участников образовательного процесса, общества и государства;

- * открытость и гласность, т.е. любой участник образовательного процесса имеет доступ к информации о деятельности органов управления;

- * свобода и самостоятельность — возможность выбирать методы и средства в управленческой деятельности и проявлять активность;

- * согласованное распределение полномочий и сфер ответственности

между государственными и общественными органами управления образованием на каждом уровне и этапе функционирования и развития;

- * разрешение конфликтов и противоречий между государственными и общественными органами управления посредством общепринятых согласованных механизмов и процедур.

К методам государственно-общественного управления образованием относятся методы управленческого цикла, педагогической инструментовки конкретного дела, личного примера, авансированного доверия, позитивного стимулирования, просьбы, совета, предложения, обсуждение проектов управленческих решений и нормативно-правовых документов и др. В соответствии с существующей законодательной базой, к полномочиям руководителя образовательного учреждения относятся подбор, приём на работу и расстановка кадров, установление надбавок и доплат к должностным окладам работников учреждения, порядка и размеров их премирования, разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, текущий контроль успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся и др.

К полномочиям органа государственно-государственного управления относятся установление режима работы учреждения, порядка приёма, перевода и выпуска учащихся из школы; утверждение Положения об оплате дополнительного труда работников учреждения; принятие решения по вопросам аренды зданий и оборудования образовательного учреждения; создание и использование в



интересах образовательного учреждения фонда его развития; изучение и реализация потребностей участников образовательного учреждения; общественный контроль за расходованием бюджетных средств; контроль за своевременным предоставлением отдельным категориям обучающихся дополнительных льгот и видов материального обеспечения, предусмотренных законодательством; контроль за работой подразделений организаций общественного питания и медицинских учреждений; разработка положений об органах школьного самоуправления, кодексов прав и обязанностей педагогов, учащихся и их родителей и вынесение их на утверждение общешкольной конференции (собрания); заслушивание информации директора школы и др.

В ведении муниципального органа управления образованием находятся следующие сферы ответственности: планирование, организация, регулирование и контроль деятельности образовательных учреждений (по поручению органов местного самоуправления); обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения; назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений (если иное не предусмотрено уставом образовательного учреждения); контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями и др.

К полномочиям общественных органов регионального и федерального уровня относится организация обсуж-

дения проектов и программ развития региональной (федеральной) образовательной системы, разработка документов о развитии общественного управления образованием и др.

Школа всегда тем или иным образом выполняла функцию организатора и лидера сотрудничества с семьёй, с обществом по вопросам образования и воспитания. Такое сотрудничество в современных условиях должно быть закреплено в организационно-правовых формах социального партнёрства между государством — местными органами управления и негосударственными секторами социума — негосударственной экономикой и гражданским обществом. Такие формы предполагают создание внутри и вокруг школы новой социальной реальности, в которой обучаются и воспитываются все участники образовательного процесса. В такой школе учащиеся решают реальные проблемы, которые существуют в местном сообществе. При этом расширяются её возможности по привлечению внебюджетных финансовых средств и иных дополнительных ресурсов как на нужды образования — попечительство общественности, так и на развитие организационных структур самого местного сообщества — попечительство школы над развитием местного сообщества. В результате формируется общественно активная школа и складывается социальное партнёрство.

Совершая такое масштабное гражданское действие, школа реально помогает постепенному разрешению и многих проблем народного образования: развивается институт общественного по-

печительства, повышается стабильность государства и уровень жизни общества.

Развитие государственно-общественного управления в регионе зависит от уровня взаимодействия органов управления образованием с профессионально-педагогическими организациями и объединениями, коммерческими структурами и общественными организациями. Создание механизмов и форм такого взаимодействия — шаг в деле построения целостной системы государственно-общественного управления образованием на региональном уровне.

Цель создания муниципальной (районной, городской, районной в городе) системы государственно-общественного управления образованием — поддержка процессов создания единого обучающего и воспитывающего пространства — пространства социального партнёрства, гражданской инициативы и общественной самоорганизации.

В практике муниципалитетов и школ реализуются различные модели государственно-общественного управления. Они позволяют специалистам органов управления и руководителям образовательных учреждений проектировать (в том случае, если такая идея внедряется впервые) и развивать такую систему (в том случае, если получен определённый опыт и требуется внедрить некоторые изменения: расширить полномочия, ввести новую ветвь управления, подключить дополнительных партнёров к управлению и т.п.).

Первый вариант. Педагогический коллектив, администрация школы

и родительский актив разрабатывают концепцию юридического закрепления партнёрства с родителями в виде индивидуальных или коллективных (по классам) договоров о совместной образовательной и воспитательной деятельности (договор простого товарищества, гл. 55 ГК РФ). Концепция договорных отношений, текст договора о совместной образовательной деятельности обсуждаются с родителями на классных родительских собраниях и принимаются на общешкольной конференции родителей и педагогов. Договоры о совместной образовательной и воспитательной деятельности подписываются родителями в классах.

Второй вариант. Администрация школы и родительский актив разрабатывают концепцию, структуру, порядок функционирования трёхсекционного Совета школы, который включает представителей педагогического коллектива, родительской общественности и учеников старших классов и предлагает для обсуждения родителям и старшеклассникам. На общешкольной конференции родителей и педагогов избирают представителей в две из трёх секции. На конференции старшеклассников избирают в Совет школы представителей учеников.

Совет школы разрабатывает и принимает программу работы и участия в управлении образовательным процессом, а также программу обучения членов совета навыкам общественной работы, её эффективной организации. Отчёт о работе совета и выборы нового состава совета происходят в дальнейшем на ежегодной общешкольной конференции педагогов, родителей и старшеклассников.



Администрация, педагогический коллектив, совет школы разрабатывают концепцию и структуру общешкольной детской, молодёжной общественной организации, имеющей три возрастные ступени и структурные подразделения в каждом классе. Цель такой общественной организации — сформировать у детей практические навыки гражданско-правового оформления своих взаимоотношений в процессе общественной самоорганизации и коллективной работы по достижению общих социальных целей.

После обсуждения в ученических коллективах, изучения всех замечаний и предложений от учеников проводятся организационные и учредительные мероприятия по созданию общешкольной детской, молодёжной общественной организации (на начальном этапе без образования юридического лица), выборы руководящих органов на всех ступенях и во всех структурах. Принимается устав и программа общей работы организации, каждой её ступени, а также разрабатывается и внедряется программа обучения актива организации методам и навыкам общественной работы, управления общественной организацией, её структурными подразделениями.

Параллельно происходит гражданско-правовое оформление совместной деятельности учеников по интересам и конкретным направлениям в виде общественных организаций детей и молодёжи на базе действующих и вновь образуемых кружков, студий, секций, клубов и т.п. В работе ученических организаций принимают участие взрослые — родители, педагоги, другие представители местно-

го сообщества. Общешкольная детско-молодёжная общественная организация выступает по отношению к ним как ассоциирующая и (иногда) как учреждающая. Через общешкольную ученическую организацию выстраивается социальное партнёрство с Комитетом по делам молодёжи местной администрации.

Третий вариант. Учреждённый родителями и педагогами благотворительный общественный Фонд попечительства над школой разрабатывает концепцию своей работы в местном сообществе, переходит от использования исключительно родительских пожертвований к привлечению новых внебюджетных ресурсов, к включению в благотворительность большого круга лиц и организаций. Происходит организационное развитие фонда — создание различных общественных комиссий, рабочих групп по выполнению благотворительных программ ресурсообеспечения школы и по вовлечению в благотворительную деятельность новых членов местного сообщества. Организуется обучение актива фонда методам и навыкам некоммерческой деятельности — управление некоммерческой организацией (НКО), социальный маркетинг, развитие связей с общественностью, фандрайзинг, экономическая деятельность НКО и др. Проводится кампания поиска и привлечения в попечители социально ответственных руководителей коммерческих и иных организаций. Разрабатываются и выполняются социальные и благотворительные программы.

Попечительский совет общественного фонда школы совместно с Советом

школы и правлением детской, молодёжной общешкольной общественной организации разрабатывает и претворяет в жизнь совместную программу развивающего влияния на окружающее школу общество.

Модель государственно-общественного партнёрства в управлении образованием и в формировании местного сообщества на уровне города, района, района в городе имеет также свою специфику. Управление образованием разрабатывает общую концепцию городской (районной, районной в городе) структуры государственно-общественного управления образованием и воспитанием подрастающего поколения. Муниципальная модель включает в перспективе все школы города (района, района в городе) и всех участников образовательного процесса через представительство в органах муниципальной структуры соответствующих вариативных организационных структур государственно-общественного управления общеобразовательных учреждений. Концепция муниципальной структуры государственно-общественного управления образованием принимается на конференции родителей и педагогов этого административно-территориального образования.

Управление образованием формирует путём представительства от школ Общественный совет образования, в который делегируются (в соответствующие секции) все представители участников образовательного процесса — педагоги, родители из числа членов органов самоуправления школ, старшеклассники из числа ученического самоуправления или

органов управления школьными детскими, молодёжными общественными организациями. Совет работает совместно с органами управления образованием в качестве проектной группы на этапе формирования муниципальной модели государственно-общественного управления образованием.

Управление образованием и Общественный совет совместно с Комитетом по делам молодёжи местной администрации разрабатывают концепцию и структуру общегородской детской, молодёжной общественной организации, которая имеет три возрастные ступени и структурные подразделения в каждой школе, классе. Задача старшей ступени организации — выдвижение и участие в выборах представителей старшеклассников в советы школ и далее — в соответствующую секцию муниципального Общественного совета.

Существующие школьные благотворительные попечительские общественные фонды создают объединение — благотворительный фонд попечительства об образовании города (района, района в городе). В соучредители приглашают хозяйствующие субъекты различных форм собственности. Правление городского фонда формируется из представителей правлений школьных фондов, представителей педколлективов, объединений участников образовательного процесса, представителей учредителей. В попечительский совет фонда приглашаются руководители местной администрации, авторитетные граждане, представители учредителей, депутаты различных уровней. Задачи фонда — привлечение



дополнительных финансовых и иных ресурсов на развитие образования, которые затруднительно получить через общественные фонды школ. Например, привлечение грантов иностранных грантодателей, получение муниципального или государственного регионального социального заказа. Такой фонд способен привлечь добровольную помощь и благотворительные пожертвования крупных, средних и мелких предприятий и организаций. Средства фонда используются на программы развития образования в различных учреждениях и формирование самоорганизации местных сообществ на конкурсной основе в виде программы грантов по разделам и номинациям.

Создаётся и постоянно действует городской информационно-методический и ресурсный центр. Он использует всю информацию о работе созданных общественных структур для обучения кадров педагогов, родителей, представителей местного сообщества и таким образом распространяет информацию о моделях государственно-общественного управления образовательным процессом и процессами выстраивания государственно-

общественного социального партнёрства и попечительства.

Принцип государственно-общественного характера управления образованием предполагает активное включение местного самоуправления и общественных структур в создание гражданского общества и воспитание нового гражданина. Образовательные институты, особенно школы, — ключевые площадки для взаимодействия различных секторов общества: государственного, общественного, коммерческого.

Одна из главных задач развития российского образования сегодня — выработать стратегию управления системой образования, основываясь на согласовании и учёте интересов как государства, так и граждан, т.е. на конвенциональном принципе. Бесспорно одно — в точке соприкосновения государства, образования и общества выстраивается образовательная политика на основе общенациональной системы целей, приоритетов и ценностей. Таким образом, социальное партнёрство обладает значительным потенциалом, в том числе и для стратегических целей развития территорий.