

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ СТИМУЛИРУЕТ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

В предыдущей статье этих авторов, опубликованной в № 10 журнала за 2006 год, анализировалась роль приоритетного национального проекта «Образование» в стимулировании системных изменений в образовании.

Сегодня авторы рассматривают, как меняется характер процессов в образовании под влиянием проекта и каковы возможные действия по управлению этими процессами на следующем этапе. Одна из наиболее значимых сфер, где ощутимо проявляется стимулирующая роль проекта, — государственно–общественное управление.

Александр Моисеев,

проректор
Академии
социального
управления,
кандидат
педагогических
наук

Сергей Косарецкий,

руководитель
Центра
стратегических
разработок
Академии
социального
управления,
кандидат
психологических
наук

Государственно-общественное управление в принципах и механизмах реализации национального проекта проявляется следующим образом:

- претенденты на государственную поддержку (школы и учителя) выдвигаются органом государственно-общественного управления школы, зарегистрированным в его уставе;
- критерием участия школ в конкурсе становится функционирование органа государственно-общественного управления, наличие публичного отчёта (доклада) школы;
- критерием отбора школ становится сочетание принципов единоначалия с демократичностью школьного уклада (демократический характер принятия решений, эффективная деятельность органов школьного соуправления и самоуправления и т.п.);
- гражданские институты привлекаются в качестве участников экспертизы для оценки материалов претендентов.

В Московской области возникли хорошие предпосылки для развития государственно-общественного управления. До начала работы по национальному проекту в Московской области развитие государственно-общественного управления рассматривалось как приоритет региональной образовательной политики, поскольку:

- Московская область участвует в *проектах, ориентированных на развитие государственно-общественного управления (ГОУ)*. Так, в течение трёх лет наш регион — базовая площадка в становлении и внедрении практики школьных управляющих советов (письмо министра образования и науки А. Фурсенко «О поддержке инициативы общеобразовательных учреждений, органов управления образованием по апробации ими модели управляющих советов общеобразовательных учреждений» от 27 апреля 2004 г.), в том числе в рамках проектов *Федеральной программы развития образования*. Пилотные школы проекта функционируют в городах Дубна и Подольск;
- представители системы образования Московской области участвовали в проекте *Британского совета* по созданию пособия для школьных управляющих советов — первом отечественном пособии для этой новой целевой группы;
- в рамках проекта Национального фонда подготовки кадров «Развитие системы управления образованием на школьном уровне (пилотные школы)» апробируются такие аспекты государственно-общественного управления, как организация деятельности попечительского совета и подготовка открытых докладов директора школы (города Дзержинский, Дубна, Ивантеевка);



«Надежды маленький оркестрик» или победные фанфары?

Михаил Богуславский,
член-корреспондент РАО, профессор

Для того чтобы оценить значение и роль национального проекта «Образование», необходимо, прежде всего, осмыслить его место в происходящих в российском обществе процессах. Вспомнить хотя бы, что ему предшествовало, какая образовательная политика проводилась. Не отдаваясь в далёкое прошлое, напомним, что в течение более года (с лета 2004-го и по сентябрь 2005-го года), руководство Министерства образования и науки РФ проводило курс, направленный на максимальный уход федеральной власти из сферы образования. Более того, члены созданной тогда рабочей группы по выработке государственной стратегии в сфере образования соревновались друг с другом в поиске всё новых и новых способов снижения финансирования отрасли. Было сделано много «замечательных» предложений: учебный план средней школы намечалось сократить на четверть, из системы начального профессионального образования выводились все общеобразовательные предметы, бесплатное высшее образование предлагалось оставить только четырёхлетним, сделав магистратуру целиком платной. Причём всё это разворачивалось на фоне приснопамятного Закона о монетизации льгот, когда лишались федеральной государственной поддержки дошкольное и дополнительное образование, а негосударственная школа ставилась в невыносимые условия.

Поэтому надо быть последним мизантропом и критиканом, крепко не любить российскую школу, чтобы не видеть и отрицать мощный позитивный импульс, внесённый в наше общее дело национальным проектом в сфере образования. И дело не только и не столько в значительных материальных и финансовых ресурсах — тех, что уже направлены, и тех, что будут направлены в вузы, школы, в систему начального и среднего профессионального образования. А ведь в этом году намечено выделить триллион рублей. Но, повторю, дело не только в этом. Куда важнее, что сфера образования **признана приоритетной не на словах, а на деле. И руководство страны дало пример руководителям региональных и муниципальных уровней, чтобы они также изменили своё отношение к школе.**

● в 2006 г. область вошла в число территорий, где распространялись результаты проекта развития системы образования Национального фонда подготовки кадров по направлению «Разработка и публикация докладов о состоянии региональных систем образования, публичных докладов школ на базе предлагаемых моделей» (пилотные территории — Раменский, Шатурский районы, г. Дубна).

В Московской области очевиден значительный интерес общественности к вопросам образования, есть многообразные общественные инициативы, направленные на поддержку развития системы образования. А вот инструментов, «форматов» участия явно недостаёт. При этом многое из того, что предлагается, не подходит, не принимается. Так, например, мы уже давно пытаемся увлечь представителей бизнеса ролью «менеджера», но многим из них интереснее роль члена (председателя) управляющего совета.

Сейчас уже очевидно, что время отношений школы с её социальным окружением, которое можно назвать периодом «игр» (как «заигрываний», так и манипуляций) школы с общественностью, заканчивается. Обе стороны теперь заинтересованы в открытых и взаимоответственных отношениях. Поэтому апробация и внедрение новых моделей государственно-общественного управления (не просто «демократических» на словах, но транслирующих культуру управления и публичного диалога) жизненно необходимы для системы образования, родительской общественности, местного сообщества, бизнеса.

Методическое сопровождение проектов ведёт у нас специализированная структура — Центр стратегических разработок Академии социального управления, взаимодействующий с координационными и методическими центрами. Пилотные школы обеспечены методическими материалами, могут получать консультации от ведущих российских экспертов. Функционирует сайт Центра стратегических разработок (<http://csg.asou.ru>), на котором размещён банк методических материалов по управляющим советам и публичным докладом.

Мероприятия, обеспечивающие общественное участие в управлении образованием, включены в областную целевую программу «Развитие образования Московской области на 2006—2010 гг.», разработанную в 2005 г.; например: *«Развитие моделей государственно-общественного управления. Разработка и реализация механизмов и форм публичной отчётности всех уровней системы образования»* (нормативно-правовое и научно-методическое сопровождение, мониторинг)». Эти вопросы обсуждались на конференциях и семинарах по различным вопросам развития государственно-общественного управления, в которых приняли участие представители всех муниципальных образований Московской области. Конечно, одного лишь информирования недостаточно для массового развёртывания общественного участия в управлении, но без него невозможно делать более серьёзные шаги в этом направлении.



Вопросы развития государственно-общественного управления в образовательных учреждениях на муниципальном уровне обсуждались на коллегии Министерства образования Московской области весной 2006 г. Подчеркнём: государственно-общественное управление не вводится в директивном порядке ни на региональном, ни на муниципальном уровне. И это разумный и оправданный подход. «Инновации по команде сверху», а тем более в такой специфической области, как *со-управление образовательными системами с привлечением общественности*, могут дискредитировать идею и практические модели её реализации.

Статистика на 1 января 2006 г. (до старта конкурса школ в рамках национального проекта) демонстрировала в целом позитивную картину развития государственно-общественного управления. В Московской области функционировали: *2 516 органов соуправления родительской общественности; 1 344 совета образовательных учреждений; 445 попечительских советов; пять управляющих советов; 1 056 органов ученического самоуправления* (советы детско-юношеских организаций, детская дума, молодёжный парламент).

Однако более пристальное внимание к цифрам и специальный анализ свидетельствовали, что ситуацию, сложившуюся в то время, нельзя было считать удовлетворительной во всех отношениях: совсем незначительной была динамика расширения сети школ с управляющими советами. Публичный доклад (отчёт) воспринимался как полезный, но не насыщенный инструмент обеспечения информационной открытости школы. Директора выражали интерес к инновационному развитию, но не более того: мотивации работать в этом направлении у них не было. Конкурс школ в рамках проекта актуализировал в сознании руководителей школ тему государственно-общественного управления на школьном и муниципальном уровнях. Обращаться по этим вопросам к ведущим экспертам и к руководителям пилотных школ директора школ стали гораздо чаще.

С большим интересом мы ожидали результатов **муниципального этапа конкурсного отбора** образовательных учреждений. Только 6% опрошенных организаторов назвали критерий «демократичность школьного уклада (демократичный характер принятия решений, эффективная деятельность органов государственно-общественного управления, школьного самоуправления)» сложным.

С чувством удовлетворения от хороших показателей школ по критерию «развитие государственно-общественного управления на муниципальном уровне» группа, ответственная за подготовку экспертизы регионального уровня (на котором, собственно, и определялись школы для получения государственной поддержки), предложила такой подход к экспертизе материалов школ, который позволил ощутимо повысить объективность оценивания, в том числе по критериям государственно-общественного

Всё это кардинально трансформировало содержание и форму подачи материалов о системе образования в СМИ. Доминировавший ранее акцент сюжетов и публикаций на «катастрофическом» развале системы образования, учителях-взяточниках, деспотах и психически больных словно по мановению дирижёрской палочки сменили мажорные рапорты в знакомом до боли жанре «задули домну». Они повествуют о тысячах компьютеров, сотнях автобусов, десятках домов для педагогов, миллиардах рублей, — переданных, построенных и перечисленных для нужд образования. Косяком пошли публикации об инновациях в образовании, достижениях лучших учителей и педагогических коллективов. От всего этого так веет уже подзабытым духом «социального оптимизма», веры «к светлое будущее», чувством гордости за свою страну, её руководителей и товарищей по педагогическому поприщу!

Всё это я в полной мере пережил в конце ноября 2006 года, когда в Государственном Кремлёвском дворце прошёл общественно-педагогический форум «Приоритетный национальный проект «Образование» в действии». На нём, как уже сообщалось, присутствовало более пяти тысяч делегатов из всех регионов страны, представлявших органы управления образованием, лучшие педагогические коллективы — победители. И развёрнутая в фойе содержательная, интересная выставка, и проходившие затем в течение двух дней выступления педагогов ещё раз показали масштабность и значимость того, что происходит сейчас в российском образовании, высветили его уникальный потенциал. Но главное — лица людей, победителей, уверенных в себе, в деле, которому они служат. Вся атмосфера зала дышала оптимизмом, искренней благодарностью правительству за то, что они делают для системы образования. В этом же духе были выдержаны и выступления.

Всё это, разумеется, не случайно. У национального проекта есть ярко выраженные политическая и педагогическая составляющие. Понятно, что первоначально вся идеология проекта строилась в расчёте на представления будущего преемника. Ему была уготована блистательная и беспроегрешная роль — подобно Деду Морозу вынимать под восторженные возгласы из бездонного мешка, уходящего своим основанием в «Роснефть» и «Газпром», подарки для педагогов и учащихся. Однако с мая 2006 года идеология постепенно стала смещаться, причём в правильную сторону. **Теперь акцент делается не на фигуре преемника, а на преемственности курса. Такой**



«НАДЕЖДЫ МАЛЕНЬКИЙ ОРКЕСТРИК»...

подход придаёт всем национальным проектам, в том числе и новому — по демографии — длительный и устойчивый характер.

Что касается педагогической направленности, то здесь тоже всё ясно — основная задача в том, **чтобы поддерживать лидеров в образовании и попытаться таким путём связать количество выделяемых на сферу образования средств с прямо пропорциональным ростом качества образования.** Здесь государство, по сути, взяло на себя роль Сороса. Происходит классическое осуществление конкурсной поддержки номинантов на основе результатов государственно-общественной экспертизы заявок и раздачи грантов.

Разумеется, всё, что связано с национальным проектом «Образование», было и будет объектом критики. В ней можно выделить три аспекта. Выделяемых средств всё равно недостаточно. Действительно, уж больно велика оказалась пропасть 90-х годов, слишком тяжелы последствия пережитого кризиса. Да и досталось от этого «пирога» проекта далеко не всем и не в полной мере. Однако такая критика национального проекта в логике «всё то же самое, только пожирней и погуще» навивна и бесперспективна. Понятно: пока не заработает промышленность на местах, не поднимется сельское хозяйство, ресурсов всё равно окажется недостаточно. Будем верить, что это произойдёт. Но, как писал классик русской литературы XIX века, «Жаль только, жить в это время прекрасное уж не придётся ни мне, ни тебе».

Другое направление критики — в совершенно правомерном обличении значительного числа технологических просчётов, допущенных в прошлом году в процедуре конкурсов. Действительно, накладки следовали за накладками. Школам было трудно получить миллион, а потратить и отчитаться за него оказалось ещё труднее. Сейчас министерство заверяет, что все ошибки будут учтены и «в прошлое возврата больше нет». Верится с большим трудом. Ну что же, поживём — увидим.

Третье направление критики отмечает довольно бессистемный характер мероприятий, составляющих содержание национального проекта. И это тоже справедливо. Но нельзя забывать, что проект не может решить всех проблем образования, это только часть улучшения его финансирования.

На самом деле опаснее другое — **не заглушили бы победные фанфары и реляции те реальные проблемы, которые не только не разрешаются, а усугубляются в сфере образования...** ■

управления. Было признаю, что для экспертизы особенно актуальны задачи: выявить сам факт наличия органа ГОУ, его легитимность, демократичность (процедур выборов и т.п.), представительность; его полномочия, эффективность деятельности. Поэтому процедура отбора документов претендентов предусматривала анализ характера (состав, порядок выбора, полномочия) органа государственно-общественного управления в уставе; анализ участия органа ГОУ в разработке программы развития; анализ эффективности деятельности органа государственно-общественного управления (по данным раздела «ГОУ» в информационном паспорте).

В информационный паспорт школы-претендента был включён раздел «Государственно-общественное управление», содержащий нормативные документы, регламентирующие деятельность органов государственно-общественного управления; документы, отражавшие степень общественного участия в управлении (перечень полномочий, осуществляемых в деятельности органов государственно-общественного управления, перечень решений этих органов, оказавших влияние на работу школы); регулярность заседаний органов государственно-общественного управления (количество в год).

При *опросе членов регионального экспертного совета* по итогам отбора 66% опрошенных отметили, что имеющаяся в материалах школ информация позволяет провести экспертизу по критерию «сочетание принципов единоначалия и самоуправления»; 41% опрошенных ответили, что этот критерий вызвал затруднения; развитие государственно-общественного управления не было названо в числе критериев, по которым школы-победители продемонстрировали наилучшие результаты.

Таким образом, применение более высоких (а точнее — более чётких и объективных) требований к состоянию государственно-общественного управления в школах, с одной стороны, усиливает готовность экспертов работать с документами школ, а с другой — приводит к снижению общей оценки школ по критерию «сочетание принципов единоначалия и самоуправления».

После экспертизы специалисты Центра стратегических разработок проанализировали материалы школ-претендентов, поступившие в региональную конкурсную комиссию, с точки зрения развития государственно-общественного управления.

Предлагаем фрагмент аналитической записки по его результатам.

Большинство заявок подано советами школ, попечительскими и педагогическими советами; некоторая часть заявок подана родительскими комитетами и управляющими советами.

В 18% случаев государственно-общественное управление было под руководством директора школы, в 82% — других лиц. Более половины органов ГОУ проводит заседания четыре раза в год, 29% — два раза в год. Органы государственно-общественного управления 72% школ принимали участие в разработке,



обсуждении и утверждении программы развития школы. Но развитие государственно-общественного управления стало приоритетом программы развития далеко не во всех школах.

В информационном паспорте школ есть сведения о документах, которые регламентируют деятельность органов государственно-общественного управления: нормативные акты органов государственной муниципальной власти; типовые положения; нормативные акты, разработанные школой.

Общественность (конечно, в разной мере) участвует в решении нормативных, финансовых, трудовых, учебных, организационных вопросов в школах. На деятельность школы влияют решения стратегического характера, решения по вопросам обучения, внутреннего распорядка и организации работы школы, финансового обеспечения, материального поощрения работников школы, организации внеучебного времени. Все эти вопросы были достаточно хорошо проработаны в школах-победителях в рамках национального проекта. Характер управления в этих школах был государственно-общественным, однако для широкого общественно-общественного участия в управлении школам нужно пройти больше, чем пройдено: они должны стать ориентиром для всех школ Московской области.

С такой установкой в Академии социального управления состоялась конференция «Реализация в образовательных учреждениях государственно-общественного управления образованием: создание и развитие деятельности институтов общественного участия в управлении образованием» с участием руководителей школ-победителей конкурсного отбора общеобразовательных учреждений Московской области, активно внедряющих инновационные образовательные программы в рамках национального проекта «Образование». Министр образования Правительства Московской области Л.Н. Антонова в своём выступле-

нии отметила: *«Именно ваши школы должны стать образцом и привить другим общеобразовательным учреждениям области современные подходы к реализации государственно-общественного управления на школьном уровне».*

Участники конференции получили в качестве раздаточного материала книги (написаны с участием представителей сферы образования Московской области) по проблематике создания и организации деятельности школьных управляющих советов, пособие для обучения школьных управляющих, методические рекомендации о том, как подготовить публичные доклады. Было принято решение: школы-победители подготовят публичные доклады и разместят их на региональном сайте приоритетного проекта.

Таким образом, должна была быть обеспечена своего рода «интерференция» научно-методического и практического материала, его использование во всей системе образования.

Приоритетный национальный проект стимулирует системные изменения. Они предполагают системность сопровождения, т.е. организацию работы на всех уровнях, направлениях, этапах. Особенно важна эта задача на региональном уровне. Роль региональных органов образования состоит не только, а возможно, и не столько в увеличении масштабов финансовой поддержки (хотя такая поддержка, безусловно, необходима), сколько в построении эффективных систем сопровождения (реализации) проекта, обеспечивающих системные изменения. Реализация проекта усилила актуальность комплексного сопровождения инновационного развития всей системы образования. Подлинным эффектом следует считать формирование у образовательных систем *внутренних* стимулов развития как государственно-общественного управления, так и инновационного развития в целом. **НО**