

ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ управление образованием: результаты и перспективы

Ольга Александровна Фиофанова,
директор Центра исследований инноваций в образовании
Московского института открытого образования,
доцент, доктор педагогических наук

Елена Николаевна Шимутина,
директор Института развития государственно-общественного управления
в образовании, кандидат педагогических наук

• общественное участие в управлении образованием и повышении качества образования • модель управляющих советов • КПОМО • нормативно-правовое обеспечение

Принцип государственно-общественного характера управления образованием, право родителей (законных представителей учащихся) принимать участие в управлении школой были закреплены в Законе «Об образовании» с 1992 года, однако на практике в 1990–2000 годах возможности влияния родителей и общественности в целом на деятельность школ были существенно ограничены. Советы школ, попечительские советы, родительские комитеты не имели реальных полномочий для принятия решений по ключевым вопросам функционирования и развития школы.

Управляющие советы

В 2004–2005 гг. с разработки Методических рекомендаций в рамках Федеральной программы развития образования был начат

проект по апробации модели управляющих советов школ в шести регионах России (Республика Карелия, Красноярский край, г. Москва, Московская область, Тамбовская и Ярославская области)¹. В пилотном формате обрабатывались основные направления реформы:

- закрепление права общественного участия в управлении образованием на уровне регионального законодательства;
- разработка технологических решений и инструментов реализации принципа информационной открытости образовательных организаций и органов управления образованием;
- разработка подходов к оценке качества и эффективности общественного участия Управляющих советов в управлении образованием;

¹ Письмо Минобразования РФ от 14.05.2004 № 14-51-131/13 «О Методических рекомендациях по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений// <http://www.gouo.ru/inform/norm1/doc02/>

- становление тематики государственно-общественного управления как области доказательной образовательной политики и менеджмента образования;
- развитие сетевого взаимодействия общественных управляющих, обеспечение подготовки общественных управляющих на основе стажировок в пилотных регионах.

В результате к концу 2006 г. в стране было создано около 200 успешно действующих управляющих советов школ.

ПНПО

Важным стимулом к расширению общественного участия в управлении образованием стал реализуемый в России с 2006 г. *Приоритетный национальный проект «Образование»* (ПНПО). Конкурсы ПНПО закрепили в качестве необходимого требования к школам-претендентам на получение финансовой поддержки в рамках ПНПО наличие органа государственно-общественного управления и публичного отчёта о деятельности школы.

КПМО

С 2007 г. в рамках ПНПО на конкурсной основе осуществляется государственная поддержка субъектов РФ, внедряющих *комплексные проекты модернизации образования* (КПМО), предусматривающие в том числе такое направление, как «Расширение общественного участия в управлении образованием».

С опорой на опыт пилотных регионов и регионов — участников КПМО многие субъекты РФ самостоятельно начали разрабатывать и внедрять региональные Концепции и Программы расширения общественного участия в управлении образованием. В четырёх регионах: ХМАО-Югре, Республике Саха (Якутия), Пензенской и Астраханской областях — были приняты законы о государственно-общественном управлении.

В мае 2009 г. эксперты Института развития государственно-общественного управления образованием (ИРГОУ) провели опрос специалистов органов управления образованием в регионах. Опрошенные высказали следующие

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

оценки влияния КПМО на процесс расширения общественного участия в управлении образованием: 62% респондентов считали, что «КПМО ускорило процессы, инициированные ранее на региональном/муниципальном уровне/в учреждении», 24% респондентов рассматривали КПМО как «ключевой фактор, обеспечивший институционализацию общественного участия в формировании образовательной политики, управлении образованием», 71% опрошенных оценили результативность реализации направления «Расширение общественного участия в управлении образованием» относительно других направлений КПМО как «одно из наиболее успешных».

По экспертным оценкам, в результате реализации системы направлений реформы в период 2004—2009 гг. наметился переход от локальных прецедентов эффективной практики к *институционализации механизмов общественного участия* в управлении образованием на всех уровнях.

Нормативно-правовое обеспечение

Первая законодательная норма права общественного участия в управлении — Закон «Об образовании в РФ» (статья 2: принцип демократического, государственно-общественного характера управления образованием; статья 52, пункт 1: право родителей (законных представителей) принимать участие в управлении образовательным учреждением. Но правовая норма не стала мгновенно нормой культурной.

В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. и в *Федеральной целевой программе развития образования (2006—2010 гг.)* были заложены принципы расширения общественного участия в формировании образовательной политики, в управлении и оценке качества образования.

Но: если анализировать эти действия в комплексе с действиями по *формированию спроса на создаваемый институт через конструирование показателей эффективности госпрограмм развития образования (в том числе региональных программ развития образования)*, то необходимо признать, что система показателей, характеризующих расширение общественного участия в управлении образованием, в тот период была сформирована недостаточно.

Проблема заключалась в том, что не было доказательной базы, масштабных исследований первых результатов и самого процесса реформы, поэтому развитие организационных форм ГОУО проектировалось на основе субъективных анализов, экспертных оценок без опоры на масштабные исследовательские данные. Это провоцировало разрыв между декларациями и управлением результативностью на местах — в региональных и муниципальных системах образования и в образовательных организациях.

В комплексе реформаторских действий начали внедрять модель *Управляющих советов образовательных организаций как системообразующего элемента реформы ГОУО*. Но как показал анализ Положений об Управляющих советах школ, созданных в период 2005–2007 гг., не во всех школах были закреплены компетенции и ответственность общественных управляющих: Управляющие советы создавались без наделения их соответствующими полномочиями. И только в новых редакциях Положений об Управляющих советах (с 2010 г.) были зафиксированы компетенции и ответственность (данные по мониторингу сайтов школ на предмет анализа Положений об Управляющем совете).

За период 2004–2006 гг. в рамках ФЦПРО через систему реформаторских действий апробированы модели управляющих советов школ, внедрены требования к форматам обязательной публичной отчётности школ, ориентированной на потребителей образовательных услуг. Это стало эффектив-

ным инструментом стимулирования общественного участия в управлении образованием, так как информационная открытость школы определяет возможности понимания общественностью школьных дел и стимулирует к участию в управлении, влиянию общественности на школу.

В дальнейшем в реформе через Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО) с 2006 г. закрепились требования для претендентов на получение целевых субсидий в рамках ПНПО: размещение на сайтах школ публичных отчётов о финансово-хозяйственной деятельности; участие общественных экспертов в лицензировании и аккредитации школы; присутствие общественных наблюдателей на ЕГЭ.

Для стимулирования участия в реформе ГОУО региональных и муниципальных органов управления через Комплексный проект модернизации образования (КПМО) введён показатель «доля муниципальных образований, имеющих орган ГОУО, обладающий полномочиями по распределению фонда стимулирования руководителей общеобразовательных учреждений» и обозначены компетенции органа ГОУО: согласование правовых актов, содержащих планы и программы развития и изменений в муниципальной (региональной) системе образования; согласование кандидатуры на должность руководителя органа управления образованием; согласование актов о порядке стимулирования руководителей образовательных организаций; о создании, реорганизации и ликвидации образовательных организаций; участие в процедуре экспертной оценки решений и их последствий для развития системы образования.

Формат реформы

Такого рода системное организационное проектирование определяло формат реформы на всех уровнях управления. Ранее норма публичной отчётности в сфере

образования была зафиксирована в Законе об образовании (статья 32, пункт 2 «предоставление учредителю и общественности ежегодного отчёта о поступлении финансовых средств»), но на реальную практику того времени это мало влияло. В процессе системных шагов и введения мониторинговых показателей эффективности нормы права становились постепенно культурными нормами.

К 2010 г. в регионах-участниках КПМО созданы органы ГОУО, обладающие полномочиями (в том числе по распределению стимулирующей части оплаты труда). Но в тот реформаторский период ещё не были достаточно чётко сформулированы показатели эффективности деятельности органов управления образованием, руководителей образовательных организаций и педагогов (в некоторых регионах, например, балл ЕГЭ как показатель образовательных достижений школьника неоправданно был включён в показатель эффективности деятельности руководителя региональной системы образования и даже губернатора). Поэтому образовалась проблема — нарушение логики вовлечения общественности в ГОУО через ориентацию на распределение стимулирующей части фонда оплаты труда в школе, муниципалитете, регионе.

В дальнейшем линия «участие общественности в управлении финансами образовательного учреждения» была продолжена, но возможность её продолжения была связана не напрямую с реформой и законодательными нормами в системе образования, а в связи с принятием в 2009 г. Закона «О фондах целевого капитала некоммерческих организаций». Это побудило образовательные учреждения к созданию и организации попечительских советов, фондов и некоммерческих организаций.

Анализ нормативно-правовых документов на федеральном уровне (период 1992—2004 гг.) показывает несогласованность/нескоординированность межотраслевых практик нормативно-правового регулирования, что повлияло на изменение изначальной логики проведения реформы ГОУО.

На внутриведомственном уровне реформаторам удалось закрепить в Положениях о форме публичного доклада его государственно-общественный характер: его подписывают председа-

тель государственно-общественного совета по образованию и руководитель системы образования. На региональном уровне с 2009 года создаются региональные советы по образованию, куда входили представители: законодательной и исполнительной власти, органов регионального и муниципальных управлений образованием, общественности (родительской и педагогической). Всё это позволило реформаторам через комплекс инструментов стимулирования общественного участия в управлении образованием институализировать практики ГОУО, сформировать систему взаимодействия на разных уровнях управления: законодательной нормой права введена организационная форма ГОУО на федеральном уровне (Общественная палата РФ), на уровне регионов сформировались Региональные общественные советы по развитию образования, на уровне образовательных организаций — Управляющие советы. В дальнейшем в связи с Федеральным законом от 03.11.2006 № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также для уточнения правоспособности государственных и муниципальных (бюджетных) учреждений изменился порядок формирования органов управления школы и их компетенции, определяемые её Уставом (уставом может быть предусмотрено наличие более одного органа управления). Новый Закон «Об образовании в РФ» сохранил норму полномочий на создание Управляющего совета за школой (учредитель принимает изменения в Устав и осуществляет государственную регистрацию необходимых изменений).

Управление содержанием деятельности

С точки зрения управления содержанием деятельности полномочия школы в наделении Управляющих советов

функциями позволяют регулировать уровни допуска участия Управляющих советов в реализации стратегии развития школы («от участия в планировании стратегии до полномочий по утверждению или согласованию локальных правовых актов по реализации стратегии, в том числе стратегии ресурсного развития за счёт приносящей доход деятельности и фандрайзинга»). Такой подход к определению компетенции и ответственности Управляющих советов (на основании редакции Уставов образовательных учреждений) связан с Федеральным законом № 83-ФЗ, который не предусматривает введения в бюджетном учреждении коллегиального органа надзора, контроля и непосредственного участия в управлении по финансовым вопросам (в автономном учреждении эту функцию исполняет наблюдательный совет). Кроме того, он не исключает из процедуры принятия решений управляющим советом руководителя школы и не даёт учредителю существенных преимуществ, предусматривая только одного представителя и только по линии ведомства образования. Закон не снизил актуальности мероприятий по совершенствованию форм ГОУО: за Управляющими советами закреплены полномочия по утверждению отчётов о деятельности образовательных организаций, использовании их имущества, отчёта об исполнении планов финансово-хозяйственной деятельности.

Результаты

Всё вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что удалось достичь результатов по запланированным направлениям реформы с учётом складывающихся обстоятельств в изменении законодательной базы, удалось обеспечить преемственность шагов и вариативность механизмов проведения реформы на региональных уровнях. В школах это позволило учащимся, их родителям, педагогической общественности включиться в новый уклад, стать участниками развития школы.

Изучение аналитических материалов регионов — участников КПОМО и материалов состоявшихся в 2009 году семинаров и обсуждений эффектов реализации пилотных проектов реформы ГОУО выявило эффекты расширения общественного участия в управлении образованием:

- повышение открытости системы образования: «информационной открытости», «прозрачности» как преодоления корпоративной замкнутости системы в определении содержания образования, стандартов деятельности системы образования и оценке её результативности;
- рост интереса и активности родителей, учащихся, представителей общества к участию в управлении образованием;
- рост доверия общества к системе образования, результатам её деятельности;
- повышение ответственности руководителей и педагогов за результаты деятельности.

Не проявились повсеместно, но в группах регионов отмечаются такие эффекты, как: расширение социального партнёрства; развитие культуры управления развитием образования; инициирование инновационной деятельности в образовании; формирование общественно-профессионального экспертного сообщества; рост качества образования как следствие влияния привлечения общественности к оценке качества образования.

Перспективы

Новый этап реформы ГОУО — ориентация на повышение эффективности института общественных управляющих — связан с задачами привлечения родителей к управлению качеством образования: с введением новых стандартов родители (и работодатели) получили право участвовать в формировании образовательных программ, условий организации образования, в независимой оценке качества образования.

Новый этап реформы ГОУО обоснован комплексом мероприятий государственной программы «Развитие образования»

на 2013–2020 годы (мероприятие 3.6 «Развитие институтов общественного участия в управлении образованием и повышении качества образования»): введение инструментов внутренней оценки деятельности образовательных организаций с участием общественных экспертов; подготовка общественных управляющих, общественных экспертов. Показатель эффективности подпрограммы «Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы» — удельный вес числа образовательных организаций, в которых созданы органы коллегиального управления с участием общественности (родители, работодатели) в общем числе образовательных организаций».

Дальнейшее развитие общественного участия в управлении образованием связано с перспективами реализации Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг. в связи с завершением ФЦПРО на 2011–2015 гг. В новой ФЦПРО в связи с новыми задачами создания национально-региональной системы независимого мониторинга и оценки качества образования предполагается обеспечить создание новых институтов, инструментов и оценочных процедур с общественным участием в системе образования.

В связи с этим в образовании как сфере общественных отношений возникают новые задачи:

- внести изменения и дополнения в Федеральные законы РФ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам проведения независимой оценки

качества оказания услуг организациями в сфере культуры, социального обслуживания, охраны здоровья и образования», «Об образовании в РФ», направленные на совершенствование нормативного регулирования участия общественности в независимой оценке качества и общественном контроле;

- разработать и утвердить подзаконные нормативные акты, конкретизирующие механизмы независимой оценки и общественного контроля в сфере образования с учётом особенностей уже сложившихся моделей государственно-общественного управления;

- принять региональные законодательные акты и внести изменения и дополнения в региональные законы «Об образовании», регламентирующие процедуры независимой оценки качества и общественного контроля в сфере образования в субъектах РФ в соответствии с Федеральными законами «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и «Об образовании в РФ».

Наделение органов государственно-общественного управления дополнительными функциями и полномочиями в функциях «оценка результатов», «оценка достижения целевых показателей деятельности организации, включая показатели качества этой деятельности», расширение функционального состава Управляющих советов — задачи дальнейшего развития и совершенствования системы государственно-общественного управления образованием. **НО**