

ЧТО ДАЁТ УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ в управлении образованием

Сергей Геннадьевич Косарецкий,

руководитель Центра стратегических разработок Академии социального управления Московской области, кандидат психологических наук

Александр Матвеевич Моисеев,

профессор кафедры общего менеджмента Академии социального управления Московской области, доцент, кандидат педагогических наук

Мария Сергеевна Байнова,

ведущий научный сотрудник Центра стратегических разработок Академии социального управления Московской области, кандидат социологических наук

Успешное выполнение Московской областью обязательств по направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием» Комплексного проекта модернизации образования позволяет сместить акценты с мониторинга формальных показателей сформированности инфраструктуры государственно-общественного управления образованием на изучение качественных результатов и эффектов проведённой работы.

- школьные управляющие советы
- распределение стимулирующей части фонда оплаты труда
- общественные управляющие
- процесс роста
- перспективы

Опросы и интервью

Анализ мнений специалистов региональных и муниципальных органов управления образованием, руководителей школ показывает, что большинство из них оценивает результаты общественного участия в управлении образованием Московской области как «положительные», а отношение педагогической общественности к такому расширению можно определить как «заинтересованное»; при этом оценки «полное понимание и поддержка» и «негативное отношение» встречаются редко.

Работники образования отмечают, что система образования стала более

открытой и прозрачной; местное сообщество и родители стали активнее, больше интересуются школьной жизнью.

Сотрудники Центра стратегических разработок провели также опрос общественных управляющих — членов органов государственно-общественного управления. Полученные результаты позволяют за количественными данными всеобщего охвата «советами» увидеть реальные достижения, выявить возможности закрепить и усилить эффект. Собран большой массив данных и работа по его обработке и анализу продолжается. Предварительные данные дали такой «рейтинг» основных эффектов работы управляющих

советов: усиление влияния родителей на жизнь школы; создание более качественных условий для обучения; защита прав и интересов участников образовательного процесса; улучшение качества образования в школе; укрепление ресурсной базы школы.

По мнению большинства опрошенных, благодаря работе управляющего совета система принятия решений в школе стала понятной и открытой, сформировались более доверительные отношения между администрацией, родителями, работниками школы, учениками: теперь в большей мере учитываются их интересы и мнения, когда принимаются решения по значимым вопросам работы школы.

Члены управляющего совета отмечают, что появился орган, который может «на месте» разрешать ряд конфликтов и проблем, а раньше надо было обращаться в органы управления образованием, писать жалобы.

Работники образования называют трудности развития государственно-общественного управления в отдельных школах: «недовольство педагогических работников необходимостью отчитываться перед общественностью; в систему управления образованием вошли некомпетентные, не готовые к компромиссам, но настойчивые люди; преследование членами советов своих личных интересов; восприятие управляющих советов директорами школ как очередного органа контроля; стремление администрации оставить контроль и принятие решений за собой; попытки совета принимать управленческие решения, выходящие за пределы его компетенции; несогласованность действий управляющего совета с традиционными формами самоуправления в школе, профсоюзной организацией.

Основными барьерами расширения общественного участия в управлении образованием большинство работников образования считает недостаток знаний (компетентности, опыта) представителей общественности в системе управления и оценке качества и низкий уровень мотивации (активности, инициативности) об-

щественности к участию в управлении. Однако по мере развития советов медленно, но верно снижается число управленцев и педагогов, разделяющих это мнение.

К третьему году реализации Проекта удалось существенно снизить психологическую напряжённость в педагогическом сообществе как реакцию на участие общественности в процедурах оценки результативности деятельности педагогов и распределении стимулирующей части фонда оплаты труда (ФОТ).

Модели

Важную роль сыграла рекомендованная модель участия управляющего совета в принятии решения о распределении стимулирующей части ФОТ, закрывающая возможность для субъективизма или тем более сведения счетов. Напротив, члены советов поддерживали «любимых» ими учителей, которых, по их мнению, «неправильно» оценили.

Негативное отношение педагогического сообщества с самого начала вызывает ещё один аспект модели государственно-общественного распределения стимулирующей части фонда оплаты труда: при оценке результативности деятельности педагогов для распределения стимулирующей части ФОТ рекомендуется учитывать данные общественной оценки (опроса родителей и учащихся). Поскольку сегодня школы самостоятельно ищут приемлемые для них решения, возрастает вероятность роста напряжённости при использовании некачественного инструментария выявления общественной оценки качества работы педагогов.

Наибольшее беспокойство вызывает вопрос об ответственности управляющего совета и управляющих за принятые решения. Однако опасения, что будут нарушены нормы законодательства или решения управляющих советов приведут к негативным последствиям для школ, эти опасения если не беспочвенны, то явно преувеличены, поскольку

структура совета, возможность его роспуска учредителем становятся серьёзным барьером для подобного сценария. Если отдельные решения советов и приводят к негативным последствиям, то они будут обусловлены не установками управляющих, а недостаточными знаниями и компетентностью, и более качественная подготовка общественных управляющих позволит снизить такой риск.

Вместе с тем есть примеры того, как «опытные» директора начинают использовать «неопытные» советы в своих интересах и успешно пользуются теми самыми полномочиями советов по согласованию решений (часто по вопросам, не входящим в компетенцию советов), которые традиционно вызывали тревогу у управленческого корпуса — делить ответственность оказалось в ряде случаев довольно «выгодно».

Перспективы

Учитывая все эти «плюсы» и «минусы» в *среднесрочной перспективе* надо повысить качество и эффективность сформированных механизмов и конкретных инструментов общественного участия в управлении образованием. Ключевую роль в этом процессе должны сыграть как повышение квалификации управленческих кадров, так и подготовка общественных управляющих.

Программы повышения квалификации членов школьных команд, специалистов органов управления образованием — членов муниципальных стратегических команд в период реализации Комплексного проекта модернизации образования в Московской области включали учебный модуль «Развитие демократического, государственно-общественного характера управления общим образованием, усиление общественного участия в управлении школой». В 2009 г. работали по программе повышения квалификации участников тематической инновационной сети «Развитие общественного участия в управлении школой». Были разработаны программы и соответствующее учебно-методическое обеспечение.

При подготовке кадров в программах и учебно-методических материалах будет использован лучший опыт школ; кроме того, будут стажировки на базе школ, демонстрирующих качественные образцы внедрения государственно-об-

щественного управления. Для этого сотрудники Центра стратегических разработок формируют банк лучших практик работы управляющих советов, подготовки публичных докладов и создания сайтов.

За время работы по проекту подготовлены и распространены два сборника лучшего опыта деятельности муниципальных систем образования и школ по расширению общественного участия в управлении образованием.

«Вызванная к жизни» процессами институционализации общественного участия в управлении образованием система подготовки общественных управляющих в перспективе в значительной мере определяет жизнеспособность и эффективность как модели управляющих советов, так и принципа государственного-общественного управления образованием в целом. Очевидно, что этот тезис нельзя «приложить» ни к одной из целевых групп повышения квалификации педагогических кадров. Там разворачивание новых программ, модернизация системы повышения квалификации решают задачи повышения эффективности, но не определяют саму возможность существования системы образования (жизнеспособность): многие проекты обновления содержания и модернизации системы повышения квалификации в последние годы были явно unsuccessful, но школы не перестали работать, а учителя — учить.

В свою очередь опоздание с разворачиванием программ подготовки общественных управляющих лишает нас перспектив появления действующих и полезных школе управляющих советов.

Подготовка

Московская область стала сегодня одним из лидеров в подготовке общественных управляющих в стране. За период реализации комплексного проекта модернизации образования по специальным

программам обучение прошли более 2,5 тысячи человек. На базе Академии социального управления подготовлены муниципальные тьюторы, которые обеспечены методическими материалами. Тьюторы ведут занятия, консультационное сопровождение общественных управляющих. Масштабы работы (общее число общественных управляющих в области превышает 8 тысяч человек, идёт процесс ротации составов советов) требуют как увеличения объёмов очной подготовки, так и развития системы дистанционного сопровождения. С этой целью с 2007 г. функционирует сайт «Общественный управляющий Московской области» ([Http://oumo.momos.ru](http://oumo.momos.ru)), на котором размещены методические материалы, материалы лучших практик Московской области и Российской Федерации, создан консультационный сервис и форум для общения управляющих.

Особую актуальность приобретает подготовка учащихся — членов управляющих советов. Если эта практика станет успешной, это позволит обучить самую активную часть «общественности», подготовить новое поколение к работе в управляющих советах (в недалёком будущем — в качестве родителей и кооптированных членов). Сегодня создание органов государственно-общественного управления, становление демократического уклада школьной жизни закладывают «скрытое содержание» образования в школе, формируют у школьников понимание гражданских ценностей, вырабатывают практические навыки жизни в демократическом обществе.

Процесс роста

Очевидно, что нет оснований трубить о «триумфальном шествии» управляющих советов. По-настоящему и предсказуемо, что при массовом внедрении какой-либо инновации одинаковое качество повсюду не может быть обеспечено, имитация и формализм закономерны. Иллюзий ни у кого нет, но нет и паники, есть нормальный процесс роста. Отчётливо видно, что для значительного числа людей и школ это уже далеко не игра, а серьёзное дело, в которое они вкладывают своё время, силы и душу.

Соответственно, появляется реальная практика, которая впервые позволит понять, что объективно можно и что невозможно изменить в отношениях школы и общества, каких результатов можно достичь, с какими проблемами и негативными последствиями можно столкнуться и как их преодолеть. Регулярные опросы работников системы образования Московской области выявляют отношение, которое можно охарактеризовать как «осторожный оптимизм» в отношении перспектив дальнейшего расширения общественного участия в управлении образованием. Быстрых эффектов опрошенные не ждут: большинство считает, что активность и эффективность работы органов государственно-общественного управления будут возрастать, однако этот процесс займёт длительное время.

Таким образом, развитие государственно-общественного управления в перспективе сохраняет своё значение как приоритетное направление модернизации образования Московской области.

Есть и ещё один важный аспект рассматриваемой проблемы. В период реализации региональных комплексных проектов модернизации образования региональные команды субъектов РФ, выигравшие на конкурсной основе право на реализацию КПО, смогли очень успешно продвинуться по пути выполнения обязательств по направлению «Расширение общественного участия в управлении образованием».

Такие оценки можно, в частности, услышать из уст руководителей Минобрнауки РФ, которые постоянно анализировали ход и результаты проекта по всем направлениям. Одной из причин достаточно успешной реализации этого направления, отнюдь не самого простого среди всех направлений комплексного проекта, можно считать начатую проектной группой под руководством А.А. Пинского и при весьма активном участии представителей Московской области серьёзную подготовку к введению в школы принципа государственно-общественного управления образованием.

В 2002–2006 гг., а затем и в ходе реализации КПМО были выполнены проекты, создавшие необходимые нормативно-правовые, научно-методические, организационно-управленческие заделы для успешного массового создания школьных управляющих советов, публичной отчётности в образовании, обучения общественных управляющих. Реализация КПМО лишний раз подтвердила, что существенных, системных изменений в образовании можно добиться, только опираясь на прочный фундамент комплексных научных и практических разработок, на подготовленные и мотивированные кадры.

Справедливо отмечая достижения в выполнении регионами взятых в КПМО обязательств, эксперты в то же время констатируют, что далеко не все регионы — участники КПМО имеют ясные и продуманные модели общественного участия в управлении образованием; это может привести к тому, что инструменты, отработанные в КПМО, превратятся в самоцель, будут утрачены цели дальнейшего развития сложнейшего процесса расширения общественного участия в управлении образованием.

Будущие эффекты

У руководителей и финансистов может возникнуть иллюзия, что всё по этому направлению уже достигнуто и принцип государственно-общественного управления в образовании восторжествовал полностью и окончательно, хотя на самом деле в его реализации сделаны лишь первые шаги.

Поэтому (на экспертно-аналитическом семинаре) мы попытались выявить наиболее значимые и перспективные **будущие эффекты** развития государственно-общественного управления. Чтобы не «утонуть» в избытке относительно частных, хотя и значимых эффектов, мы решили выделить наиболее крупные из них: повышение открытости системы образования; формирование общественности как влиятельного субъекта образовательной политики; влияние общественности на качество образования; рост потенциала образования на основе государственно-общественного взаимодействия; повышение качества управления образованием.

Открытость системы образования определяется, с одной стороны, усилиями участников самой системы образования (сайты, публичные доклады, диалог с общественностью по вопросам содержания образовательных программ и программ развития школы), а с другой — предполагает поворот к глубокому содержательному освещению проблем развития образования в средствах массовой информации.

Здесь участники обсуждения отметили необходимость снизить долю публикаций в СМИ, имеющих низкое качество (невладение предметом, дилетантизм, заказы теневых структур, агрессивность), превратить медийное пространство в общественную переговорную площадку по вопросам развития образования.

Формирование общественности как реального участника образовательной политики, означающее важный шаг вперёд в развитии гражданского общества в нашей стране, предполагает, в частности, рост активности и компетентности общественных управляющих, а также их готовности к продуктивному участию в управлении школой, осознание родителями своего права влиять на образование своих детей и управление школой как важнейшего права гражданина, рост престижа участия в управлении образованием в массовом сознании, рост влиятельности органов государственно-общественного управления образованием в обществе.

Не менее важно обеспечить оформление ответственной и заинтересованной образовательной общественности как равноправного партнёра власти и профессионалов в управлении образованием, а впоследствии — постепенный переход общественности к позиции лидерства в образовательной политике, к переходу от государственно-общественного управления образованием — к общественно-государственному.

В связи с этим очень важен образ образовательной общественности как представителя гражданского общества в общественном сознании и его высокая популярность.

Для продвижения в этом направлении необходимо увеличить число общественных управляющих, прошедших обучение по программам специальной подготовки, и количество программ специальной подготовки управляющих, тьюторов, прошедших обучение для работы по этим программам, идти к ситуации, при которой возникает конкурсный механизм назначения на должность общественного управляющего, есть альтернативные кандидатуры и программы нескольких кандидатов на каждое место в школьном управляющем совете.

Постепенно должна исчезнуть потребность в агитации представителей общественности к участию в управлении, позиции школы как «старшего брата» в общении с органами общественного управления: она должна быть заменена на реальное и равное партнёрство.

Целесообразно включить тематику развития государственно-общественного управления образованием в программу реализации инициативы «Наша новая школа». Интересные перспективы открывает также создание федеральной сети участников государственно-общественного управления образованием с группой межрегиональных ресурсных центров, в которой Московская область планирует принять активное участие.

Свидетельством роста влияния органов государственно-общественного управления должна стать отрицательная и стремящаяся к нулю динамика числа стратегических решений о школе, принятых без участия этих органов, в том числе — решений по образовательной программе и программе развития школы.

Рост влияния общественности на качество образования проявится в формировании в общественном сознании представления об образовании как безусловной ценности нашего времени, усилении внимания власти и общественности к системе образования, росте заинтересованности и активности в содействии развитию образования, ориентации образовательных программ (результаты и условия образования) на потребности населения, социальный заказ, повышении ответственности администраций и педагогических коллективов школ за результаты деятельности.

Для системы образования расширение общественного участия в управлении должно означать рост его суммарных возможностей, общего потенциала. Речь, в частности, идёт о диверсификации источников формирования ресурсной базы образования, снижении уровня конфликтности и социальной напряжённости в отношениях участников образовательного процесса.

Желаемые эффекты дальнейшего расширения участия общественности в управлении школой — рост социального потенциала и влияния образования за счёт объединения усилий с общественностью, поддержка и цивилизованное лоббирование общественностью интересов развития системы образования как совпадающих с интересами общественности.

Соответствующие эффекты — повышение качества и обоснованности принимаемых управленческих решений, переход к управлению школой стратегического характера (на основе стратегий, согласованных всеми главными участниками образовательного процесса), стимулирование потребности профессионалов системы управления образованием получить управленческое образование (необходимость соответствовать задачам государственно-общественного управления действует здесь как дополнительный стимул к новым квалификационным характеристикам работников системы образования, побуждающих руководителей образовательных учреждений повышать свой образовательный уровень, прежде всего — в области управления, менеджмента), потребуют новых усилий от участников системы государственно-общественного управления.

Таким образом, взгляд в завтрашний день общественного участия в управлении образованием показывает, какие этапы, стадии, шаги необходимо пройти до того момента, когда оно из непривычного и для школы, и для общества и ещё не до конца освоенного нововведения превратится в обычную повседневную практику. **НО**