

# ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЕ управление в условиях реализации Федерального закона «Об образовании в РФ»

**Николай Алексеевич Шобонов,**  
*доцент кафедры экономики и права Павловского филиала ННГУ,  
доктор педагогических наук*

**Необходимость расширения участия общественности в жизнедеятельности и управлении школой — это признанный факт в современном образовании и общественной жизни и один из приоритетов государственной политики в сфере образования. А это, в свою очередь, предполагает анализ изменений образовательного процесса, изучение эффективности деятельности органов государственно-общественного управления школой и определение её влияния на развитие социальной активности участников образовательных отношений и общественности.**

## **Включение общественности в управление образованием**

Для того, чтобы оценить эффективность деятельности органов государственно-общественного управления школой, необходимо разработать критерии их оценки. Это возможно при тщательном изучении и анализе сущности данного явления, а также его востребованности в современном образовании. Существующая нормативно-правовая база общественного участия в управлении образованием также должна стать предметом изучения исследователей.

В условиях развития гражданского общества, повышения роли гражданских институтов в политической и социальной жизни России отечественное образова-

ние становится открытой системой, в которой включённость общественности в формирование и реализацию государственной образовательной политики является значимым событием. Открытость образовательной системы общеобразовательной организации — один из важнейших механизмов повышения качества и доступности образовательных услуг и высокой социально-экономической, управленческой эффективности её деятельности.

Необходимость расширения участия общественности в управлении образованием обозначена в ряде государственных документов в сфере образования. Так, в национальной образовательной инициативе «Наша новая школа» подчёркивается, что «сфера образования должна стать организатором и лидером в процессе консолидации общественных усилий в деле социализации, формирования социально активной личности».

Основным мероприятием государственной программы «Развитие образования» на 2016–2020 годы является «развитие институтов общественного участия в управлении образованием и повышении качества образования», а результатом этого мероприятия — работа коллегиальных органов управления на постоянной основе с участием представителей общественности на всех уровнях управления образованием.

При этом выделяют два аспекта в государственно-общественном управлении общим образованием.

Первый аспект предусматривает государственно-общественное управление системой общего образования, а второй аспект — государственно-общественное управление образовательными организациями. Государственно-общественное управление системой образования подразумевает под собой стратегическое и тактическое управление образовательным процессом на трёх уровнях (региональном, муниципальном и общеобразовательной организации), оценку качества образовательного процесса и его результатов. Государственно-общественное управление образовательной организацией подразумевает стратегическое и тактическое управление организацией, в том числе решение кадровых, финансово-экономических, материально-технических вопросов, способствующих оптимизации условий для осуществления качественного образовательного процесса.

Таким образом, следует отметить, что развитие общественного участия в управлении образованием относится к числу основных приоритетов в деятельности системы образования России.

Актуальность проблемы эффективности общественного участия в управлении образованием связана и с реализацией федеральных государственных образовательных стандартов. Мы понимаем ФГОС общего образования как общественный договор между семьёй, обществом и государством. Значима роль родителей, общественности в определении содержания образования, разработке основной образовательной программы.

Как известно, системным эффектом всех образовательных реформ последнего времени является изменение отношений между школой и обществом, поэтому необходимо искать эффективные механизмы успешного взаимодействия и механизмы усиления позитивных социальных эффектов и минимизации рисков.

Вместе с тем, традиционно существующие в образовательной организации коллегиальные органы управления, к сожалению, обладают лишь совещательным голосом и фактически не участвуют в реальном управлении школой.

Государственно-общественное управление образованием — это особый тип взаимодействия государства и общества, предполагающий постоянное и ответственное участие в управлении: с одной стороны, различных субъектов, выражающих и представляющих интересы, политику, гарантии и компетенцию государства в области образования, с другой стороны, различных субъектов, выражающих и реализующих интересы гражданского общества, населения, бизнеса, родителей и непосредственно самих учащихся.

Система государственно-общественного управления образованием включает в себя не только участников образовательных отношений, их органы управления и органы государственного (муниципального) управления образованием, но и нормативно-правовую базу, регламентирующую деятельность субъектов управления образованием и процедуры и механизмы их взаимодействия.

Взаимодействие государственных и общественных структур управления образованием представляет собой систему, основанную на добровольном принятии государством и гражданами

определённых обязательств в управлении образованием.

Целью государственно-общественного управления образованием является оптимальное сочетание государственных и общественных начал в управлении образованием в интересах человека, общества и государства<sup>1</sup>.

Принципы открытости и демократичности, согласованности и сотрудничества, независимости и паритетности являются основополагающими в деятельности государственно-общественного управления образованием<sup>2</sup>.

Отметим, что характерными особенностями государственно-общественного управления образованием являются:

- совместная управленческая деятельность государственных и общественных структур по управлению школой;
- проект решения по определённому кругу вопросов согласуется с представителями общественности, а по ряду вопросов учитывается мнение общественных органов;
- делегирование части властных полномочий государственных (муниципальных) органов управления образованием структурам, которые выражают интересы общественности.

Государственно-общественное управление образованием возможно, когда государство перестаёт быть единственным субъектом управления и существует другой субъект управления — гражданское общество.

На государственном (муниципальном) и институциональном уровне необходимо

<sup>1</sup> Педагогический энциклопедический словарь / Гл. ред. Б.М. Бим-Бад. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2003.

<sup>2</sup> Бочкарев В.И. Демократизация управления общим образованием в России // Педагогическая наука и практика: проблемы и перспективы. Сб. науч. статей. Выпуск 1. — М.: ИОМООНРФ, 2004.

принятие ряда мер, позволяющих существенно изменить управление образовательной организацией:

- постоянное изучение мнения общественности по проблемам образования;
- просвещение участников образовательных отношений, общественности по вопросам смыслов, предназначения государственно-общественного управления образованием;
- согласование позиций участников государственно-общественного управления образованием, создание единого понятийного пространства;
- создание специальных органов государственно-общественного управления и обеспечение их легитимности;
- информирование и публичная отчётность образовательной организации;
- обучение общественности по вопросам управления.

### Риски и эффективность практики

Отметим, что участие общественности в управлении образовательной организацией связано не только с положительными социальными эффектами, но и с определёнными рисками.

В ходе опытно-экспериментальной, инновационной деятельности по расширению возможностей государственно-общественного управления образованием в восьми муниципальных районах Нижегородской области были сформулированы следующие риски:

- нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность органов государственно-общественного управления образованием, носит в основном рекомендательный характер;
- недостаточная подготовка «непрофессиональных» общественных управляющих;
- формализм и имитация деятельности органов государственно-общественного управления образованием;

- принятие органами государственно-общественного управления образованием на себя некоторых полномочий, не свойственных им и не зафиксированных в Уставе образовательной организации;
- неготовность к изменениям по вопросам функционирования государственно-общественного управления образованием, сопротивление части педагогов, администрации образовательной организации, родителей;
- смещение деятельности органов государственно-общественного управления образованием в сторону контроля за распределением финансов;
- недостаточная мотивация руководителей образовательных организаций во взаимодействии с органами государственно-общественного управления образованием различного уровня;
- низкий уровень социальной активности общественной и правовой культуры значительной части участников образовательных отношений, затрудняющий обретение ими определённых законом прав на участие в управлении образовательными организациями;
- недостаточная заинтересованность представителей общественности в управлении и развитии образовательных организаций;
- несогласованность действий различных общественных структур, оказывающих влияние на функционирование и развитие системы образования;
- недостаточная популяризация эффективного опыта и моделей реализации государственно-общественного управления;
- недостаточность информации, которая в доступной, но аналитической форме представляет общественности результативность государственно-общественного управления образованием;
- несформированность традиций, связанных с восприятием общественности как субъекта образовательной деятельности.

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Как показывает практика, эффективная деятельность образовательной организации по расширению участия общественности в управлении образованием, возможная в условиях повышения мотивации участников государственно-общественного управления образованием, позволит получить:

- открытую систему принятия решений в образовательной организации;
- усиление влияния родительской общественности в образовательной организации;
- привлечение новых ресурсов в образовательную организацию (причём не только материальных);
- возможность продуктивно выстраивать взаимодействие и решать проблемные вопросы школы и местного сообщества, школы и администрации муниципального района;
- приобретение нового социального опыта для всех участников образовательной деятельности в сфере человеческих отношений;
- расширение круга социальных партнёров образовательной организации;
- повышение статуса образовательной организации в муниципальном образовании;
- повышение социальной активности всех участников государственно-общественного управления образованием;
- обеспечение доступности информации об образовательной организации для населения;
- удовлетворение актуальных образовательных запросов семьи и общества.

При этом главным результатом расширения общественного участия

в управлении образовательной организацией можно считать разделение ответственности за организацию предоставления качественного образования.

В активном гражданском обществе каждый его член принимает на себя ответственность за жизнь сообщества. И в этой связи, развитие гражданской активности составляет содержание жизнедеятельности тех образовательных организаций, где личностное развитие всех участников образовательного процесса — детей, родителей, педагогов — пронизано социальной ответственностью.

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» отмечается, что управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учёта общественно-го мнения и носит государственно-общественный характер (ч. 1 ст. 89), то есть все субъекты управления системой образования должны в той или иной мере включать принцип государственно-общественного управления в свои структуры управления<sup>3</sup>.

На уровне государственного управления в сфере образования данная норма отражена в законе — через включение консультативных, совещательных и иных органов, создаваемых федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, в структуру системы образования (п. 3 ч. 1 ст. 10). Исчерпывающего перечня таких органов на федеральном уровне не предусмотрено.

<sup>3</sup> Федеральный закон «Об образовании в РФ».

На уровне управления образовательной организацией принцип государственно-общественного управления опосредованно выражен в статье 26 Федерального закона № 273-ФЗ, в которой провозглашены принципы единоначалия и коллегиальности в управлении, при этом разделяя коллегиальные органы управления образовательной организацией и органы, имеющие право на участие в управлении образовательной организацией посредством выражения позиции той или иной группы участников образовательных отношений<sup>4</sup>.

Федеральный закон № 273-ФЗ определяет, какие из коллегиальных органов управления создаются в обязательном порядке, а какие — согласно уставу (конференция) работников (либо работников и учащихся), педагогический (учёный) совет, ко вторым — попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие органы (ч. 4 ст. 26).

Следует учесть, что в терминологии действующего федерального законодательства не предусмотрены определения «государственно-общественное управление образованием», «органы государственно-общественного управления образованием», использование которых возможно в случаях, не противоречащих Федеральному закону № 273-ФЗ.

Под «органами государственно-общественного управления образованием» в общем случае подразумеваются коллегиальные органы управления, создаваемые и формируемые с целью реализации принципов государственно-общественного управления образованием.

В субъектах Российской Федерации отношения в сфере государственно-общественного управления образованием развиваются и имеют свои особенности в каждом регионе. Поэтому одним

<sup>4</sup> Там же.

из основных направлений деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, становится развитие диалога и равноправного партнёрства с общественностью в рамках существующих и формирующихся новых механизмов государственно-общественного управления, с использованием потенциала лучших практик, наработанных во всех субъектах Российской Федерации.

В образовательных организациях, в муниципалитетах с учётом новых целей и приоритетных задач современного российского образования идёт поиск моделей по расширению участия общественности в жизнедеятельности и управлении.

Органы общественного управления призваны удовлетворить образовательные потребности и интересы участников образовательных отношений, помочь и поддержать образовательную организацию в решении приоритетных задач. Для обеспечения государственно-общественного характера управления необходимо взаимодействие двух управленческих вертикалей — государственной и общественной.

Как известно, каждый регион, муниципалитет характеризуется специфическим сочетанием социальных, экономических, культурных, демографических и других условий. Решение задачи расширения роли государственно-общественного управления в решении современных проблем образования предполагает разработку и дальнейшее внедрение соответствующей модели.

Опыт инновационной работы свидетельствует о том, что наиболее распространёнными моделями государственно-общественного управления образованием в регионе являются:

- модель информационной открытости образовательного учреждения;
- модель реализации государственно-общественного управления через деятельность

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Управляющего совета образовательной организации;

- модель общественно-активной школы;
- модель реализации государственно-общественного управления через социальное партнёрство;
- модель реализации государственно-общественного управления через деятельность ученического самоуправления;
- модель реализации общественной экспертизы образовательной деятельности образовательной организации;
- модель реализации государственно-общественного управления через деятельность Попечительского совета;
- модель реализации государственно-общественного управления через деятельность Совета отцов.

Можно отметить, что на сегодняшний день наметился переход от локальных прецедентов эффективной практики к широкой институционализации механизмов общественного участия в управлении образованием на всех уровнях. Практически во всех общеобразовательных учреждениях Нижегородской области созданы органы государственно-общественного управления, готовятся публичные доклады, созданы муниципальные общественные советы.

В организационно-методическом сопровождении деятельности по развитию эффективной системы государственно-общественного управления образованием на муниципальном и институциональном уровне меняются подходы специалистов методических служб, институтов повышения квалификации. На повестке дня стоит вопрос уже не столько о необходимости и возможности, сколько о качестве

и эффективности инструментов общественного участия в управлении образованием, о закреплении достигнутых результатов, обеспечении их устойчивости и дальнейшего развития. Повышение квалификации и переподготовка управленческих кадров ориентированы не только на пропаганду идеи расширения общественного участия, мотивацию к разворачиванию данной работы, и даже не на решение задач просвещения в этой области, а на освоение методов и технологий, развитие компетенций, обеспечивающих качество и эффективность государственно-общественного управления образованием. Особое внимание уделяется вопросам мониторинга и оценки эффективности деятельности по расширению общественного участия в управлении образованием, способам управления рисками и разрешения типичных проблем (в деятельности органа государственно-общественного управления, при подготовке отчёта о результатах самообследования и т.п.).

## Литература

1. Федеральный закон «Об образовании в РФ»
2. Бочкарев В.И. Демократизация управления общим образованием в России // Педагогическая наука и практика: проблемы и перспективы. Сб. науч. статей. Выпуск 1. — М., ИОМООНРФ, 2004.
3. «Лучшие практики общественного участия в формировании и реализации политики в сфере образования»/ Под ред. С.Г. Косарецкого. — М., «Гарант», 2010.
4. Педагогический энциклопедический словарь/ Гл. ред. Б.М. Бим-Бад. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2003.
5. Пинский А.А. Общественное участие в управлении школой: Школьные советы. — М.: Альянс-Пресс, 2004.
6. Российская педагогическая энциклопедия: в 2-х т.т./ Гл. ред. В.В. Давыдов. — М.: Большая Российская энциклопедия, 1993.
7. Сайт Института развития государственно-общественного управления в образовании <http://www.irgou.ru/>