

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ (ОПЫТ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО ОКРУГА)

Государственно-общественное управление образованием предполагает взаимодействие между субъектами социума (государственными и общественными), которые принимают участие в создании, распределении и потреблении образовательных услуг. Такое взаимодействие вынуждает государственный орган управления выходить за рамки ведомственных интересов и перестраивать свою деятельность в соответствии с требованиями социума, всех социальных партнеров.

К социальным партнерам в образовании следует отнести общественные организации учащихся, их родителей, педагогов, органы управления региональными и муниципальными территориями, общественные фонды, организации работодателей, службы занятости, профсоюзы, а также другие организации, заинтересованные в результатах образовательного процесса.

Государственно-общественное управление не составляет арифметическую сумму государственных и общественных структур управления, а представляет собой систему, основанную на добровольном принятии государством и его социальными партнерами определенных обязательств в управлении образованием.

Среди задач, стоящих перед государственно-общественным управлением, можно выделить следующие:

- демократизация государственного управления образованием;
- возможность оптимизации учебного процесса;
- реализация прав педагогов, обучающихся и их родителей на участие в управлении;
- удовлетворение потребностей и интересов всех участников социального партнерства.

Задачи государственно-общественного управления образованием не могут задаваться лишь ведомственными интересами самой системы образования, они должны формироваться в диалоге между всеми заказчиками и конкретными потребителями результатов образования: учащимися, родителями, производственными структурами, хозяйствующими субъектами, местной и региональной властью, региональной и национальной элитой

с учетом социально-культурных, экономических и других особенностей территории, культурно-образовательных традиций, национально-этнических отношений и заявленных стратегических приоритетов развития.

Являясь по своей природе социальным институтом, образование в своей динамике подчиняется основным закономерностям общественного развития.

Социально-исторический анализ развития системы образования в процессе эволюции российского общества позволяет выявить проявившиеся на различных этапах отечественного образования формы и характер сотрудничества профессионально-педагогического сообщества с социальными институтами, определяющие демократический, народный характер.

Интересно, что, несмотря на характерные для общественного развития России традиции народности, соборности, общинности, попечительства, участия земств в образовании, общественный фактор стал проявлять себя лишь со второй половины XIX в. До этого государство выстраивало образовательную систему сверху, отторгая общественные силы от участия в образовании. Мы не учитываем имевшие место отдельные факты меценатства и благотворительности, создания первых частных учебных заведений, особенно профессиональных.

Образовательная реформа 1860-х гг., по-существу, явилась начальным этапом становления государственно-общественной системы управления, которая создала условия для проявления широкой общественной инициативы в образовании, развития педагогического творчества, возникновения и массового распространения губернских и уездных училищных попечительских советов. Последующая демократизация в России привела к частичному разгосударствлению образования и активному включению общественного фактора в его развитие, расширила доступность образования, повысила самостоятельность образовательных учреждений.

После длительного периода централизованного управления Россия возвращается на путь демократического развития, что затрагивает и сферу образования. Переживаемый современным образованием кризис обусловлен его медленной адаптацией к новым социальным условиям, несоответствием качества конечного продукта образовательного процесса на всех его уровнях (федеральном, региональном и др.) ожиданиям и заказам личности, общества, государства. Существует значительное отставание системы образования от динамично меняющегося социума, замыкание образования в рамках ведомственных интересов.

В современный период созрели и обозначились новые стратегические ориентиры модернизации системы образования, связанные с ее интеграцией и взаимодействием со всеми сферами экономики и социальной жизни, широкой общественностью, рынком труда. Возрождающаяся идея народной школы, ответственности всего общества за воспитание и образование молодого поколения, заложенная в государственно-общественном подходе, составляет основу Национальной доктрины образования в Российской Федерации.

Становление и развитие общественной составляющей в управлении образованием обеспечивает превращение общественности в равноправного социального партнера государства. Однако в современных условиях эти принципы могут быть реализованы только при активной иницирующей роли государственных органов как развитие курса на демократизацию общества. Нельзя не учитывать, что сегодня меняется миссия образовательной отрасли, которая в условиях демократического общества теряет монополию на образование и призвана осуществлять ее с другими государственными и общественными институтами. Их совокупность и характер взаимодействия позволяет смоделировать структуру государственно-общественного управления в виде следующих основных звеньев.

1. *Министерство науки и образования РФ* (включая федеральные агентства и службы) – выполняет нормативно-регулятивные функции без прямого управления учреждениями образования. Это означает, что, как и в экономике, федеральный орган управления ограничивает свое участие в образовании конституционными гарантиями доступности получения профессии в рамках государственного образовательного стандарта.

2. *Органы управления образованием субъектов Федерации* принимают на себя функции федерального органа по распоряжению имуществом учреждений образования и оперативного управления ими. В Ямало-Ненецком округе эта функция уже реализуется в течение ряда последних лет.

3. *Ассоциации социальных партнеров* – выполняют на договорной основе с Администрациями субъектов федерации прогноз рынка труда, формируют проекты государственного заказа и бюджета на образование.

В состав Ассоциации входят:

- родительская общественность;
- ассоциации работодателей;
- профсоюзы;

- служба занятости населения;
- органы управления образованием;
- общественные организации (профсоюзы, фонды поддержки инвалидов, детей-сирот и др.).

На уровне учреждений профессионального образования функции Ассоциаций социальных партнеров выполняют Попечительские советы.

На примере Ямало-Ненецкого округа нами систематизированы функции государственно-общественного управления образованием и их реализация в регионе (табл.).

Функции государственно-общественного управления системой образования Ямало-Ненецкого округа

№	Функции государственно-общественного управления	Реализация в учреждениях образования округа
I	<p style="text-align: center;">Соучредительство</p> <p>Возможность соучредительства учреждений профессионального образования государственными, муниципальными органами, работодателями и их ассоциациями, педагогическим коллективом</p>	<p>Реализован I этап: в порядке эксперимента соучредителями ряда учреждений выступили:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Министерство науки и образования РФ • Департамент образования округа • Администрация муниципальных образований
II	<p style="text-align: center;">Социальное партнерство</p> <p>Система договорных отношений органов управления и учреждений профессионального образования с заказчиками кадров, попечителями и т. д.</p>	<p>Создан механизм социального партнерства, восстановлен (на новой договорной основе) институт базовых предприятий, действуют Попечительские советы</p>
III	<p style="text-align: center;">Интегрированное финансирование</p> <p>Сочетание многоуровневого бюджетного (федерального, регионального и муниципального) и внебюджетного (платные услуги, аренда помещений, поитоговое финансирование работодателей и т. п.) финансирования</p>	<p>Бюджетные средства:</p> <ul style="list-style-type: none"> • федеральный и региональный бюджеты; • бюджеты муниципальных образований; <p>Средства бюджетов на специальные программы:</p> <ul style="list-style-type: none"> • программа «Востребованность профессий» (трудоустройство выпускников); • программа социально-психологической и медицинской реабилитации; • программа «Дети Ямала»; • программа переселение с Севера и др.

Спроектированная и поэтапно реализованная в Ямало-Ненецком округе государственно-общественная система управления образованием представляет собой инновационную модель, демонстрирующую оптимальные возможности и адекватную им практическую деятельность государственных и общественных институтов, направленную на педагогическое сопровождение социально-образовательной деятельности. Накопленный в регионе опыт позволяет сделать следующие обобщающие выводы.

1. Основным механизмом государственно-общественного управления системой образования является взаимодействие всех социальных институтов общества. Проблемы обучения и воспитания молодежи, адаптации выпускников на рынке труда, освоения молодыми поколениями базовых социальных ценностей, воспитания гражданского сознания могут эффективно и качественно решаться при условии снятия ведомственной замкнутости и формирования социально открытой системы образования.

2. Государственно-общественное управление образованием предполагает, что участвующие в нем социальные институты выполняют конкретные, реальные, обусловленные их функциями задачи. Наличие общих социальных целей, задач и заинтересованность в их реализации на современном этапе развития общества является базовой основой социального партнерства в образовательной сфере.

3. Структура социальных партнеров системы образования на региональном уровне может быть представлена в следующем виде:

- законодательное собрание округа, объединяющее представителей;
- государственно-общественный совет по модернизации и развитию образования;
- региональные органы управления социальной сферой (образования, здравоохранения, культуры, спорта, социальной защиты населения и др.);
- общественные объединения работодателей, их ассоциации;
- представительные и исполнительные органы власти муниципального уровня, органы местного самоуправления;
- родители, семья, семейно-соседская общность людей по месту проживания;
- попечительские советы, советы учащихся;
- производственные и коммерческие структуры;
- религиозные организации, представляющие интересы различных групп населения;
- местные средства массовой информации.

4. Государственно-общественный характер управления системой образования позволяет выделить два уровня коммуникативных связей – внутренний и внешний: действенность одного повышает эффективность другого. Внутренние коммуникации заложены в самом образовательном учреждении и представляют своего рода «полигон», на котором отрабатывается качество психологических контактов, необходимых для организации образовательного процесса. Сферу внешних коммуникаций составляют семьи учащихся, общественность, наиболее активные представители населения, местные администрации, органы управления образованием, потенциальные работодатели, учреждения культуры, спорта, здравоохранения, различные организации и фонды.

5. Социальный заказ системе образования может быть реализован только посредством расширения участия в управлении ею всего общества. Такое расширение предполагает создание системы попечительских советов (образовательных организаций, муниципалитетов и т. п.), что, в свою очередь, привлекает внимание, прежде всего, местного сообщества к проблемам развития и нуждам образования, обеспечивает приток дополнительных ресурсов – финансовых, материальных, кадровых, их эффективное использование и общественный контроль за деятельностью администраций; создание фондов поддержки образовательных учреждений.

6. Переход к государственно-общественному управлению образованием требует формирования нового мышления педагогов, привлечения их к новой, во-многом необычной для них работе по установлению связей с общественностью, социумом, рынком труда в целях более полного использования в учебно-воспитательных целях их культурного, интеллектуального профессионального, идеологического потенциала.

7. Государственно-общественный характер управления региональной системой образования затрагивает все ее функции, в том числе: процедурные (лицензирование, аттестация, аккредитация и пр.), технологические (принятие стратегических решений по развитию образования, участие попечительских советов в разработке программ развития образовательных учреждений и пр.), организационные (проектирование развития систем образования муниципальных округов, интеграция учреждений общего среднего, начального, среднего и высшего профессионального образования и их объединение в университетские комплексы, оптимизация сети и материальных ресурсов региональной системы образования).

8. Государственно-общественный механизм контроля качества образования предполагает создание в регионе самостоятельных органов лицензирования образовательной деятельности, а также оценки контроля качества образования, региональной и муниципальной служб инспектирования. Процедура совместной аттестации образовательных учреждений (наряду с государственным контролем качества), рассматриваемая как одна из форм социального партнерства, позволяет более адекватно оценить качество образования с позиций ожидания основных заказчиков, общества.

9. Наиболее эффективно механизм государственно-общественного управления образованием может функционировать на региональном и муниципальном уровне. Здесь целесообразно создавать Попечительские советы, включающие представителей работодателей, профсоюзов, администрации, службы занятости, родителей, для содействия трудоустройству выпускников учреждений профессионального образования.

10. Формирование правовой основы социального партнерства в образовании на региональном уровне может идти двумя путями. Во-первых, включением в уже принятые законы и нормативы о социальном партнерстве положений об участии в нем представителей системы образования. Во-вторых, принятием специальных законодательных актов о формировании новых механизмов социального партнерства именно для системы образования региона.

Переход к государственно-общественному управлению начальным профессиональным образованием будет способствовать созданию в обществе атмосферы доверия, повышению эффективности экономики, социальной сплоченности общества. Участие ведущих институтов гражданского общества приведет к тому, что система профессионального образования не будет ограничиваться задачей подготовки к труду, а станет школой социализации молодого поколения. С одной стороны, образовательные учреждения будут открыты для социума, заказчиков кадров и потребителей. С другой – возникнут и новые требования к системе профессионального образования, она станет ответственной за развитие экономики страны, а не существовать вне ее, как это происходит до сих пор. Формирующий механизм государственно-общественного управления профессиональным образованием может и должен стать моделью будущего взаимодействия правового государства и гражданского общества.