

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

УДК 37.07

Волков Валерий Николаевич

кандидат педагогических наук, доцент Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования, докторант Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, Санкт-Петербург, (РФ).

E-mail: vvn2000@hotmail.com

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ ЧЕРЕЗ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ОБЩЕСТВЕННУЮ ОЦЕНКУ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. Цели работы – выявление связей между развитием государственно-общественного управления системой общего образования и наличием профессионально-общественной оценки инновационной деятельности в этой сфере; формулирование условий осуществления такой оценки.

Методы: анализ стратегических проектов и инновационной инфраструктуры российской системы образования; обобщение регионального опыта в области государственно-общественного управления образованием и управления инновационной деятельностью; моделирование профессионально-общественной экспертизы инновационной деятельности.

Результаты и научная новизна. Показано влияние стратегических проектов развития российского образования на развитие государственно-общественного управления образованием. Предложена модель профессионально-общественной экспертизы инновационной деятельности в региональной системе общего образования; выделены основные процедуры, субъекты и нормы данной экспертизы. При создании модели использован процессный подход; продемонстрирован алгоритм профессионально-общественной оценки инновационной деятельности.

Практическая значимость. Представлены результаты апробации модели профессионально-общественной экспертизы инновационной деятельности в системе образования Санкт-Петербурга.

Ключевые слова: государственно-общественное управление образованием, развитие образования, инновационная деятельность, инновационная инфраструктура, профессионально-общественная оценка.

DOI:10.17853/1994-5639-2015-6-39-49

Volkov Valery N.

Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Saint-Petersburg Academy of Post-graduate Pedagogical Education; Doctoral Candidate, Herzen Russian State Pedagogical University, Saint Petersburg, (RF).

E-mail: vvn2000@hotmail.com

THE DEVELOPMENT OF STATE AND PUBLIC MANAGEMENT OF EDUCATION THROUGH PROFESSIONAL ASSESSMENT OF INNOVATIVE ACTIVITY

Abstract. *The aim of this investigation is to determine the influences of professional and public assessment of innovation in the general educational system for development of state and public management of education and the modeling of the implementation of such assessment.*

Methods. *The methods involve analysis of strategic projects and innovative infrastructure of the Russian educational system; generalisation of the experience of the educational systems of the regions in the field of state and public management of education and management of innovation; modelling of professional and public expertise innovation activity.*

Results and scientific novelty. *The impact of strategic projects of development of the Russian education on the development of state and public management of education is presented. The model of professional-public assessment of innovation in the regional general educational system is proposed; the basic procedures, subjects and standards are noted. The process approach was used while designing the model; the algorithm of professional-public assessment of innovation activity is described.*

Practical significance. *The results of practical using of the model for professional-public assessment of innovation activity in the educational system of St. Petersburg are presented.*

Keywords: *state and public management of education, development of education, innovation in education, innovative infrastructure, professional-public assessment.*

DOI:10.17853/1994-5639-2015-6-39-49

Государственно-общественное управление в системе образования может рассматриваться как средство повышения качества управления данной системой в целом и отдельными учреждениями в частности. Предполагается, что необходимое качество может достигаться через обоснованность принимаемых управленческих решений за счет учета нормативных оснований и исходя из интересов всех участников образовательного процесса и социальных партнеров учебных учреждений.

Государственно-общественное управление общим образованием (далее – ГОУО) было официально утверждено законом Российской Федерации «Об образовании» № 3266–1 от 10.07.1992 с последующими изменениями. Статья 2

закона декларирует «демократический, государственно-общественный характер управления образованием». Впоследствии в регионах происходило формирование нормативной базы (законы субъектов Российской Федерации об образовании, приказы, распоряжения и информационные письма органов управления образованием), обеспечивающей общественное участие в деятельности образовательных структура и учреждений. Одновременно проводилась работа по научному обоснованию задач и принципов ГОУО, анализ имеющихся практик и распространение лучших из них (В. И. Бочкарев, В. И. Гусаров, А. М. Моисеев, А. А. Пинский и др.).

На федеральном уровне для поддержки работы, проводимой в регионах, практически во все вновь принимаемые программы и готовящиеся к осуществлению проекты включались темы и разделы, связанные с реализацией ГОУО. Среди таких документов можно назвать следующие:

- Федеральные целевые программы развития образования на 2001–2005 и 2006–2010 гг.;
- программу модернизации российского образования на период до 2010 г. (утверждена Правительством России 29.11.2001);
- приоритетный национальный проект «Образование» (с 2006 г.);
- комплексный проект модернизации образования на 2006–2009 гг.;
- национальную образовательную инициативу «Наша новая школа».

Среди перечисленного следует особо отметить комплексный проект модернизации образования, конкурс на участие в котором выиграл 31 регион, взявший на себя обязательства по развитию ГОУО: создание на всех уровнях образовательных систем общественных советов, обладающих управленческими полномочиями, организацию публичных докладов школ и работы школьных сайтов. Направление проекта, связанное с тематикой ГОУО, получило название «Расширение общественного участия в управлении образованием». Мониторинг указанной деятельности, проводившийся в электронном виде (www.krmo.ru), показал, что уже к 2009 г. произошли существенные изменения:

- доля учреждений, в которых действуют общественные советы, выросла с 26% до 99%;
- число учебных учреждений, представляющих ежегодные публичные доклады о своей деятельности, увеличилась с 11% до 98%;
- количество учреждений, имеющих официальный сайт в Интернет, возросло с 12% до 96%.

Перечисленные показатели можно считать объективными, так как сбор сведений осуществлялся в единой федеральной информационной системе, куда данные вносились образовательными учреждениями. Полученные за четыре года результаты, зафиксированные в отчетах Министерства образования и науки РФ и прошедшие экспертную оценку, позволяют сделать однозначный вывод об успешности проекта, который

вышел за внутриотраслевые рамки и стал публичным, социально значимым. Его итоги подтвердили важность общественной составляющей в управлении образованием для достижения нового качества последнего. Это соответствует мнению А. Г. Каспржак, который на основе анализа российских концепций и программ изменения содержания образования, а также конструирования базовых учебных планов в 1990–2000-х гг., сделал заключение, что в современных условиях меняются «требования к результатам обучения и, как следствие, к организации образования» [5, с. 6]. Перемены в управлении учебным учреждением – неотъемлемая часть организации образования, влияющая на процесс получения знаний и его результаты. Кроме того, А. Г. Каспржак отметил, что определение содержания образования не является прерогативой исключительно педагогов: «Этот подход не просто не соответствует запросам постиндустриального общества, а является феодальным (даже не капиталистическим) пережитком» [5, с. 24]. Данный тезис еще более усиливает значение участия общественности в управлении школой.

Принятый в 2012 г. новый закон РФ № 273-ФЗ «Об образовании» сохранил действовавшие с 1992 г. принципы ГОУО (ст. 89) и конкретизировал их через несколько специальных процедур: «педагогическая экспертиза», «общественная аккредитация организаций, осуществляющих образовательную деятельность и профессионально-общественная аккредитация образовательных программ», «информационная открытость системы образования» (ст. 94, 96 и 97).

Возникновение и формирование ГОУО на базе законодательных нормативов и научного знания дало импульс инновационной деятельности в сфере общего образования. Инновационный прорыв пришелся на 2000-е гг. во многом благодаря институциональной поддержке ГОУО на федеральном и региональном уровнях. В ходе активного экспериментирования создавались и апробировались новые модели органов управления (управляющие советы, советы учреждений, попечительские советы, родительские конференции и клубы, советы отцов и др.), вариативные системы и средства управления (публичная отчетность учреждений, система «обратной связи» с участниками образовательного процесса, методики оценки эффективности и др.). Это были не частные результаты – примеры новых разработок имели массовый характер. Причины данного явления закономерны. По словам А. А. Пинского, появление общественной составляющей в деятельности образовательного учреждения «позволяет пустить в дело новый, системный и, возможно, определяющий ресурс – изменение системы управления» [7, с. 8]. На это позднее указывал и А. А. Седелников при разработке «интегральной модели» систем ГОУО, определив, что для появления и эффективного функционирования новой системы управления требуется комплекс из «нормативно-правовых, научно-методических, информационных и организационных условий» [8, с. 12]. Именно та-

кие условия для ГОУО были созданы в 1990–2000-х гг. Их комплекс был сформирован в результате планомерной работы специалистов органов управления образованием, ученых, школьных администраций, педагогов, родительской общественности и заинтересованных представителей бизнеса. В 2010-х гг. можно говорить о новом этапе развития ГОУО. Его предпосылками стали достижения предшествующего периода развития и симбиотический характер связи ГОУО и инновационной деятельности в образовании.

Новый этап означает смену последовательности объектов в конструкции «ГОУО – инновационная деятельность». Если ранее идеи ГОУО давали импульс появлению инноваций в образовательной системе, то сейчас наступил период, когда расширенный и обновленный инновационный потенциал системы образования может обеспечивать уже развитие ГОУО, обогащая его формы и содержание. Одним из видов такого обеспечения является профессионально-общественная оценка (экспертиза) инновационной деятельности, которая может стать новым элементом инфраструктуры системы образования. Возможности профессионально-общественной оценки и педагогической экспертизы предоставляет закон «Об образовании».

Приказ Минобра от 23 июля 2013 г. № 611 «Об утверждении порядка формирования и функционирования инновационной инфраструктуры в системе образования» относит к инновационной инфраструктуре федеральные и региональные инновационные площадки. Такая трактовка с точки зрения нормотворчества правомочна (потому что обусловлена реализацией полномочий министерства), однако с педагогической позиции имеет скрытые ограничения. Она не учитывает все существующие или потенциально вероятные для создания элементы инновационной инфраструктуры в системе образования. К ограничениям можно отнести отсутствие в ней следующих элементов:

- обладающих инновационной направленностью конкурсов учебных учреждений (конкурсов инновационных проектов (продуктов), «Образование», «Лучшие школы России» и др.);
- специализированных образовательных мероприятий (форумов, научных и научно-практических конференций, конгрессов, симпозиумов, семинаров и др.).

Применительно к рассматриваемому вопросу целесообразно выделить также еще один перспективный элемент инновационной инфраструктуры в сфере образования – профессионально-общественную оценку (экспертизу) инновационной деятельности. Согласно Т. Г. Новиковой, такая экспертиза по своей сути является исследованием уровня развития инновации и дает оценку возможности ее переноса в массовую практику [6].

Вопросы содержания, управления и экспертизы инновационной деятельности в общем образовании широко разработаны в педагогической науке (В. С. Лазарев, Т. Г. Новикова, А. В. Тодосийчук, Н. Р. Юсуфбекова и др.). В организации подобной деятельности особая роль отводится

инфраструктуре как условию возникновения и реализации инноваций в массовой образовательной и управленческой практике. Это актуализирует потребность диверсификации инфраструктуры по всем возможным направлениям для обеспечения ее максимального влияния на систему образования. А. А. Базилевский считает, что инфраструктура состоит из нескольких подсистем, выполняющих генерирующие и координирующие функции в инновационном процессе [1]. В связи с этим необходимо единое понимание инфраструктуры и ее отражение в нормативном и содержательном формате, для чего можно использовать процессный подход, на котором основываются системы менеджмента качества в различных секторах экономики, например международные стандарты ISO 9000. Модель профессионально-общественной оценки инновационной деятельности в системе ГОУО региона может включать следующие компоненты:

- 1) процессы (процедуры):
 - нормативно-правовое и инструктивно-методическое регулирование инновационной деятельности;
 - формирование экспертного сообщества и организация его деятельности;
 - профессионально-общественная оценка (экспертиза) инновационных проектов и разработок образовательных учреждений;
 - информационное обеспечение;
- 2) структурные элементы (субъекты):
 - инновационные проекты и разработки учреждений в области ГОУО;
 - инновационные образовательные учреждения;
 - органы управления образованием региона;
 - консультативные подразделения при органах управления образованием региона, созданные на принципах ГОУО;
 - экспертное сообщество;
- 3) дополнительные элементы:
 - методики и критерии оценки инновационной деятельности.

Взаимосвязь перечисленных компонентов представлена в табл. 1.

В. И. Бочкарев рассматривает в качестве признаков ГОУО «наличие государственной структуры управления образованием, в которой каждый субъект управления наделен конкретными полномочиями и ответственностью; наличие общественной структуры управления образованием, все субъекты которой наделены реальными полномочиями и вытекающей из них ответственностью; согласованное и взаимно принятое распределение полномочий и ответственности между государственными и общественными субъектами управления образованием на всех его уровнях» [2, с. 45]. Предлагаемая нами модель профессионально-общественной оценки соответствует признакам, выделенным В. И. Бочкаревым, что позволяет считать инновационную деятельность средством развития ГОУО.

Таблица 1

Профессионально-общественная оценка инновационной деятельности

Процесс	Процедуры	Субъекты		Документы
		Организаторы	Пользователи	
Нормативно-правовое и инструктивно-методическое регулирование инновационной деятельности	разработка, утверждение, издание (пересмотр) нормативных документов, регулирующих инновационную деятельность	орган управления образованием	инновационные образовательные учреждения; консультативный орган; экспертное сообщество	законы и постановления Правительства субъекта Российской Федерации; приказы, распоряжения и инструктивно-методические письма органа управления образованием об осуществлении инновационной деятельности; положение о консультативном органе при органе управления образованием
Формирование экспертного сообщества и организация его деятельности	отбор участников в состав экспертного сообщества; обучение экспертов; согласование позиций по оценке (экспертизе) в экспертном сообществе	консультативный орган; экспертное сообщество	орган управления образованием; инновационные образовательные учреждения	положение о консультативном органе при органе управления образованием; положение об экспертном сообществе; экспертные заключения
Профессионально-общественная оценка (экспертиза) инновационных проектов и разработок образовательных учреждений	организация и проведение оценки (экспертизы) инновационных проектов и разработок; деятельность консультативного органа по рассмотрению итогов оценки (экспертизы) для присвоения /лишения статуса региональных инновационных площадок образовательных учреждений и оценки итогов проекта;	консультативный орган; экспертное сообщество; привлеченные специалисты научных организаций	орган управления образованием; инновационные образовательные учреждения; граждане	положение о консультативном органе при органе управления образованием; положение об экспертном сообществе; экспертные заключения; сертификаты экспертов
Информационное обеспечение	создание и обеспечение открытых информационных ресурсов органа управления образованием, консультативного органа и экспертного сообщества	орган управления образованием; консультативный орган; экспертное сообщество	инновационные образовательные учреждения; заинтересованные организации, граждане и др.	положение об органе управления образованием региона; положение об информационных ресурсах системы образования

Рассмотрим характеристики модели профессионально-общественной оценки инновационной деятельности.

Одно из направлений работы по внедрению модели в регионе – формирование (изменение) нормативно-правовой базы, все элементы которой: региональный закон об образовании, постановления и распоряжения Правительства субъекта Российской Федерации, распоряжения органа управления образованием региона – должны находиться в неразрывной связи. Данное условие является базовым юридическим основанием для осуществления работы, обеспечивающим прозрачность всех процедур для участников и рост инновационной активности учреждений. Например, в законе «Об образовании в Санкт-Петербурге» (2013 г.) есть ст. 5 «Инновационная деятельность в системе образования», для реализации которой в 2014 г. приняты два постановления Правительства города и три распоряжения Комитета по образованию, включая «Положение о региональной инновационной площадке». В Санкт-Петербурге это способствовало увеличению количества заявок учреждений на осуществление инновационной деятельности и росту сети региональных инновационных площадок (табл. 2) [3, 4].

Таблица 2

Динамика численности региональных инновационных площадок в Санкт-Петербурге в 2013–2015 гг.

Показатели	2013	2014	2015
Количество новых заявок учреждений (сетей) на работу в статусе инновационных площадок	49	41	56
Количество утвержденных заявок учреждений (сетей) на работу в статусе инновационных площадок	25	22	Ведется отбор
Общее количество действующих региональных инновационных площадок	66	83	104

Инновационные образовательные учреждения работают в соответствии с нормативно-правовой базой и идеями, содержащимися в программах и проектах развития российского образования. В настоящее время количество таких учреждений в регионах достаточно велико. Например, в 2013 г. в Ярославской области их было 34%, в Санкт-Петербурге – 25%. Как новая тенденция, проявившаяся к концу 2000-х гг., может быть обозначена практика принятия решений в ряде регионов (Воронежской, Иркутской, Ленинградской, Нижегородской, Рязанской и Сахалинской областях, Удмуртской Республике) об осуществлении инновационных проектов школами, объединенными в сети. Эти решения представляются перспективными, так как позволяют решить ряд проблем. Сетевое взаи-

модействие помогает руководителям учреждений преодолеть затруднения при организации опытно-экспериментальной деятельности и обеспечивает реализацию в школах опытно-экспериментальных программ с учетом социально-образовательной ситуации.

Значимым направлением внедрения модели является формирование (расширение) экспертного сообщества по оценке инноваций за счет привлечения квалифицированных специалистов сферы образования, имеющих ученые степени и соответствующую практику. Эксперты по поручению консультативного органа осуществляют оценку инновационных проектов и разработок образовательных учреждений для последующего присвоения/лишения статусов региональных инновационных площадок. Возможно включение в состав экспертного сообщества авторитетных специалистов из сферы культуры и производственного сектора. Это способствует дифференциации экспертизы по направлениям и повышает качество экспертных рекомендаций для инновационных образовательных учреждений и органов управления образованием. Полезность данной работы подтверждает пример осуществления проекта «Создание и распространение инновационных образовательных моделей, способствующих эффективной реализации федеральных государственных образовательных стандартов» в Воронежской области в 2012 г. При анализе отчетной документации было отмечено, что в регионе слабое экспертное поле по оценке инноваций и практически отсутствует система сопровождения инновационных процессов в школах. Для решения выявленных проблем Департаментом образования, науки и молодежной политики в 2013 г. были приняты регулирующие меры. Издан приказ (от 25.09.2013 № 923) о порядке признания образовательных организаций инновационными площадками. В регионе создан Координационный совет по вопросам развития инновационной инфраструктуры, к полномочиям которого отнесены вопросы экспертизы и анализа инновационных процессов. Еще одним решением, обеспечивающим качество экспертизы, стало развитие экспертного сообщества. В Санкт-Петербурге в 2013–2014 гг. было расширено экспертное сообщество при Совете по образовательной политике и Комитете по образованию, которое занимается профессионально-общественной экспертизой инновационных проектов и разработок. Число экспертов увеличилось с 64 до 111 человек, представляющих системы общего и высшего образования, сферы науки, культуры и бизнеса. Впервые в состав экспертов вошел представитель другого региона – Новгородской области. Обновление экспертного сообщества позволило полнее оценивать осуществляемую инновационную деятельность и предлагаемые проекты, способствовало повышению требований к представляемым учреждениями материалов и в целом обеспечило рост качества экспертизы.

Для профессионально-общественной оценки инновационной деятельности в системе образования необходимо формирование единого ин-

формационного пространства для представления направлений и результатов инновационной деятельности. Это условие популяризации новых разработок, повышения прозрачности образовательной системы, поддержки имиджа учреждений, дополнительная возможность для руководителей и педагогов школ в определении перспективных тем инновационной деятельности. Усиление в оценке инновационной деятельности общественной составляющей – важный фактор обновления управления инновациями, призванными повысить результаты обучения школьников.

В заключение подчеркнем, что развитие ГОУО позволяет согласовать позиции субъектов образовательного процесса и сформировать общественное мнение о предназначении современной школы. Следствием этого может быть более активное участие социума в выработке образовательной политики. Предложенная модель профессионально-общественной оценки инновационной деятельности рассматривается как одна из форм поддержки ГОУО и может сочетаться с существующими или проектируемыми.

*Статья рекомендована к публикации
д-ром пед. наук, проф. А. А. Симоновой*

Литература

1. Базилевский А. А. Организационно-педагогические условия формирования инновационной инфраструктуры региональной системы образования: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Комсомольск-на-Амуре, 2011. 30 с.
2. Бочкарев В. И. Демократизация управления общим образованием в России // Педагогическая наука и практика: проблемы и перспективы: сб. научных статей. Москва: ИОО МОН РФ, 2004. Вып. 1. С. 43–50.
3. Волков В. Н. Виды стратегических управленческих решений по внедрению в образовательных учреждениях моделей, обеспечивающих государственно-общественный характер управления // Академический вестник СПб АППО. 2013. Вып. 2 (21). С. 26–33.
4. Волков В. Н. Оценка перспектив инновационной деятельности в системе общего образования Санкт-Петербурга // Управление образованием: теория и практика. 2013. № 3. С. 32–46.
5. Каспржак А. Г. Школа возможностей и возможности школы // Вопросы образования. 2009. № 3. С. 5–25.
6. Новикова Т. Г. Теоретические основы экспертизы инновационной деятельности в образовании: автореф. дис.... д-ра пед. наук. Москва, 2006. 47 с.
7. Общественное участие в управлении школой. Школьные советы / сост. А. А. Пинский. Москва: Альянс Пресс, 2004. 402 с.
8. Седельников А. А. Интегральная модель систем государственно-общественного управления образованием: автореф. дис. ... канд. пед. наук. Москва, 2011. 29 с.

References

1. Bazilevsky A. A. Organizacionno-pedagogicheskie uslovia formirovania innovacionnoi infrastruktury regional'noi sistemy obrazovania. [Organizational

and pedagogical conditions of formation of innovative infrastructure of the regional education system]. Cand. diss. Komsomolsk-on-Amur, 2011. 30 p. (In Russian)

2. Bochkarev V. I. Demokratizatsia upravleniya obchim obrazovaniem v Rossii. [The democratization of management of comprehensive education in Russia]. *Pedagogicheskaya nauka i praktika: problemy i perspektivy. [Pedagogical Science and Practice: Problems and Prospects]. Sbornik nauchnykh statei. [Collection of scientific articles].* № 1. Moscow: IOO MON RF, 2004. P. 43–50. (In Russian)

3. Volkov V. N. Vidy strategicheskikh upravlencheskikh reshenii po vnedreniyu v obrazovatel'nykh uchrezhdeniyah modeley obespechivayushih gosudarstvenno-obshchestvennyi harakter upravleniya. [The strategic management decisions on implementation in educational institutions of models, providing state and public management]. *Akademicheskii vestnik SPb APPO. [Academic Bulletin of St. Petersburg Academy of Postgraduate Pedagogical Education].* 2013. № 2 (21). P. 26–33. (In Russian)

4. Volkov V. N. Ocenka perspektiv innovacionnoi dejatel'nosti v sisteme obshchego obrazovaniya Sankt-Peterburga. [The assessment of the prospects of innovative activity in the comprehensive education system of St. Petersburg]. *Upravlenie obrazovaniem: teoria i praktika. [Management of Education: Theory and Practice].* 2013. № 3. P. 32–46. (In Russian)

5. Kasprzak A. G. Shkola vozmozhnostei i vozmozhnosti shkoly. [School's opportunities and possibilities of school]. *Voprosy obrazovaniya. [Education Issues].* 2009. № 3. P. 5–25. (In Russian)

6. Novikova T. G. Teoreticheskie osnovy ekspertizy innovacionnoi dejatel'nosti v obrazovanii. [Theoretical basis for the examination of innovation in education]. Doct. diss. Moscow, 2006. 46 p. (In Russian)

7. Obshchestvennoe uchastie v upravlenii shkoloi. [Public participation in school management]. *Shkol'nye sovery. [School councils].* Moscow: Publishing House Alians Press, 2004. 402 p. (In Russian)

8. Sedelnikov A. A. Integral'naya model' sistem gosudarstvenno-obshchestvennogo upravleniya obrazovaniem. [Integrated model systems of state and public management of education]. Cand. diss. Moscow, 2011. 29 p.