

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
ПСКОВСКИЙ ОБЛАСТНОЙ ИНСТИТУТ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ
РАБОТНИКОВ ОБРАЗОВАНИЯ

**МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ОБРАЗОВАНИЕМ В ПРАКТИКЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

из опыта представления моделей
государственно-общественного управления
образовательными учреждениями Псковской области
на школьных сайтах



ПСКОВ
2013

УДК 317
ББК 74.202
Р 37

Редактор-составитель: *В.Г. Королев*, доцент кафедры управления развитием образовательных систем Псковского областного института повышения квалификации работников образования, кандидат педагогических наук, доцент

Авторы: *Г.А. Давыдов*, к.пед.н., заведующий кафедрой управления развитием образовательных систем ПОИПКРО
В.Г. Королев, к.пед.н., доцент кафедры управления развитием образовательных систем ПОИПКРО
Н.К. Михайлова, доцент кафедры управления развитием образовательных систем ПОИПКРО, заслуженный учитель РФ
Е.М. Смекалова, к.пед.н., доцент кафедры управления развитием образовательных систем ПОИПКРО

Модели государственно-общественного управления образованием в практике образовательных учреждений Псковской области: из опыта представления моделей государственно-общественного управления образовательными учреждениями Псковской области на школьных сайтах /ред.-сост. В.Г. Королев. – Псков: ПОИПКРО, 2013. – 56 с.

ISBN 978-5-7522-0262-9

Учебно-методическое пособие раскрывает практику представления моделей государственно-общественного управления образовательными учреждениями Псковской области на школьных сайтах. Практический опыт привлечения общественности к управлению образовательными учреждениями дополняют другие аналитические материалы, раскрывающие важные аспекты разработки моделей государственно-общественного управления образовательными учреждениями, в частности исторические аспекты зарождения и развития участия общественности в управлении образованием, практико-ориентированные модели государственно-общественного управления современных Российских школ, частно-государственное партнерство в условиях развития государственно-общественного управления развитием образования.

Аналитические материалы предназначены руководителям образования, преподавателям институтов повышения квалификации, руководителям регионов, муниципальных образований.

УДК 317
ББК 74.202

© Коллектив авторов, 2013
© Псковский областной институт повышения квалификации работников образования, 2013

ISBN 978-5-7522-0262-9

Введение

В настоящее время в стране стимулируются процессы создания коллегиальных органов и структур, в соответствии с которыми в реальной практике функционируют коллегии и советы органов государственного (муниципального) управления образованием, советы: руководителей образовательных учреждений, координационные советы, ассоциации педагогов инновационных учреждений, попечительские и т.д., но они осуществляют в основном совещательные и экспертные функции, обслуживая интересы органов управления образованием, не наделены реальными полномочиями по принятию управленческих решений, обязательных для выполнения участниками образовательного процесса в «своей» образовательной системе.

Современная ситуация государственно-общественных отношений в нашей стране может быть охарактеризована как ситуация постепенного перехода от чисто государственного образования к образованию государственно-общественному, при котором государственно-общественные отношения стремятся быть более симметричными и равноправными. При этом характерной чертой развития общества и образования становится интенсификация реальных государственно-общественных взаимодействий в образовании, начало диалога между государством и обществом по проблемам образования.

Авторский коллектив подготовил аналитические материалы, отражающие взгляд на развитие государственно-общественного управления образованием в современных условиях, как это происходило в прошлом, а также смоделировал предстоящие изменения в будущем на основе законов принятых на федеральном уровне.

Анализ содержания школьных сайтов, раскрывающих этот аспект жизнедеятельности образовательных учреждений почти не содержит статистических данных и это не случайно. Руководители образовательных учреждений, представители общественности, включенные в те или иные органы внутришкольного управления еще недостаточно используют возможности школьных сайтов и, как правило, информация о деятельности органов государственно-общественного управления на них отсутствует.

Материалы подготовили: В.Г. Королев – Введение, «Исторические аспекты зарождения и развития участия общественности в управлении образованием в России»; «Практико-ориентированные модели государственно-общественного управления современных Российских школ»; «Факторы, влияющие на развитие государственно-общественного управления в современной ситуации»; «Разделение сфер ответственности и формирование соответствующих организационных форм, обеспечивающих активное участие общественности в уп-

равлении образованием», Заключение; Н.К. Михайлова – «Из опыта развития попечительских советов в образовательных учреждениях Псковской области»; Е.М. Смекалова – «К вопросу общественно-государственного управления в учреждениях дополнительного образования детей Псковской области»; Г.А. Давыдов – «Частно-государственное партнерство в условиях развития государственно-общественного управления развитием образования».

Материалы помогут практическим работникам в разработке моделей государственно-общественного управления образовательным учреждением, как новичкам, так и руководителям, имеющим достаточный опыт в привлечении общественности к управлению образовательным учреждением. Краткость и конкретность, высказываемых позиций не снижает достоинства материалов, так как базируется на прочтении соответствующих положений современной законодательной базы в сфере образования, действующей в настоящее время в Российской Федерации.

Исторические аспекты зарождения и развития участия общественности в управлении образованием в России

Материал знакомит с опытом привлечения государством общественности к управлению школой, с этапами легитимизации устойчивых форм участия общества в управлении школой, с некоторыми тенденциями развития управления зарубежной школой, что позволяет понять современные процессы модернизации государственно-общественного управления российской школой и регионального образования.

Анализ научной литературы, посвященной рассматриваемой проблеме (см. список литературы, пункты 2,5, 9, 10, 11) позволяет отметить, что зарождение общественного участия в управлении образованием в России относится еще к позапрошлому веку. Еще с середины XIX века шел интенсивный процесс создания самых различных союзов и объединений, связанных с образованием. Сначала они появлялись, как правило, при каких-то учебных заведениях, университетах. Затем стали возникать Союзы учителей средней школы, низшей школы и т.п. В осуществлении общественно-государственного управления на региональном и муниципальном уровне огромную роль сыграли земства. Развитие образования являлось приоритетным направлением их деятельности. Опираясь на лучшие силы общественности, земцы смогли создать земские школы, лучшие по уровню обучения и воспитания в сельской местности, организовать переподготовку учителей. Вначале эта деятельность осуществлялась на местные налоги, затем было получено государственное финансирование.

Явным проявлением общественной инициативы было создание в 1905 г. Всероссийского учительского союза (ВУС). Основной целью союза в сфере образования была провозглашена коренная его реорганизация, демократизация и децентрализация.

При Министерстве народного просвещения (МНП) Временного правительства в мае 1917 г. был создан Государственный комитет по народному образованию (ГКНО), в который вошли представители советов (рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, кооперативных съездов) и Союзов (Всероссийского учительского, Городского, Сельского, Академического). Всего ГКНО было подготовлено 40 законопроектов, касающихся ведущих направлений государственной образовательной политики. Основные идеи этих проектов: передача народного образования в ведение органов местного самоуправления, самостоятельность школы в выборе форм ее организации, построение школы на основе автономии, связь школы с семьей, – нашли обобщенное выражение в документах «Декларация...» и «Временное Положение...» о единой общественной образовательной школе.

В первые послереволюционные годы особенно проявилась тенденция привлечения педагогической общественности к выработке государственной политики в сфере образования. При Наркомпросе, в 1918 г. был создан выборно-представительский орган. В 1920-е годы, как государственно-общественный орган, действовала Научно-Педагогическая секция Государственного Ученого Совета под руководством Н.К. Крупской, которой был подготовлен корпус программно-методических материалов. В 1929 г. ГУС был реформирован в сторону «демократизации и усиления влияния общественности» и чрезмерно расширен за счет «выдвиженцев массового учительства», представителей профсоюзов и т.п. В связи с чрезмерным расширением членов ГУС его деятельность была парализована, и секция прекратила свое существование.

На протяжении длительного периода с 1930-х по 1980-е годы, государственно-общественное управление образованием в сфере формирования государственной образовательной политики свелось к созданию нескольких профессиональных творческих коллективов: Совет по народному просвещению (середина 1930-х годов), Комиссия по пересмотру содержания образования под руководством А.М. Маркушевича (1965–1966 годы) и др. Создавались и другие коллективы либо с декоративными, либо с локальными профессиональными целями, которые не оставили после себя заметного следа.

Следует отметить, что для всей советской системы образования характерно становление и усиление административно-командной системы управления. Функциональные взаимосвязи среднего и профессионального образования с внешней социальной средой целенаправленно структурировались. Организация этой деятельности направлялась государственными, партийными, профсоюзными, комсомольскими органами, чем во многом обеспечивалась ее результативность.

К сожалению, дважды предпринимающиеся попытки (в 1918 и 1989 гг.) создать Советы по народному образованию, как впрочем и намерения в середине 90-х годов возродить земства как общественно-территориальные органы управления образованием, эффекта не принесли. Школьные советы действовали на протяжении XIX и XX веков. До Октября 1917 г. в их состав входили руководители образовательного учреждения, попечитель.

В легитимизации устойчивых форм участия общества в управлении школой можно выделить следующие этапы:

- **начало XIX в. – середина 50-х гг. XIX в.**

Особенно выделяется первое десятилетие XIX в., когда внутренняя политика Александра I стимулировала активность «образованного общества»

в отношении обсуждения проектов просвещения народа и создания общедоступной школы;

- **середина 50-х гг. – начало 90-х гг. XIX в.**

Начало этого этапа связано с дискуссией в широких слоях российского общества по вопросам воспитания и образования; с новой социальной ситуацией – освобождением крестьян и созданием органов местного самоуправления и земской школы;

- **начало 90-х гг. XIX в. – 1917 г.**

Подъем социальной и профессионально-педагогической активности в 90-е, создание политических партий, педагогических союзов, включение вопросов школьного образования в круг обсуждения широких народных масс;

- **ноябрь 1917 г. – 1931 г.**

20-е годы XX века, характеризуются максимально широким участием общества в управлении советской школой на фоне глубоких социально-политических изменений.

- **1931 г. – 1991 г.**

Вторая половина 70-х – 80-е гг. XX века характеризуется попыткой профессионально-педагогического сообщества совместно с активной частью общества эволюционным путем изменить параметры развития советской школы в сторону ее большей демократизации и социальной адаптации учащихся.

В XX веке создавались и исчезали учительские союзы, собирались съезды учителей. Работали Советы по народному просвещению (образованию), которые на протяжении 30–90-х годов создавались и действовали при министерстве просвещения (руководителях Наркомпроса, Госкомитета, Министерства образования). Несмотря на нынешнюю существенную децентрализацию управления, модель современной школы не предполагала реального участия общественности в управлении школой. Лишь в последнее время эта тема стала широко обсуждаться.

Словосочетания «государственно-общественное управление образованием», «общественно-государственное управление» появились в общественной полемике с конца 80-х годов на волне движения за демократизацию образовательной системы, сложившейся в СССР. В те годы эти словосочетания ассоциировались прежде всего с созданием Школьных Советов.

Прозвучавшие с трибун февральского пленума ЦК КПСС и Всесоюзного съезда по народному образованию (1988 г.), лозунги государственно-общественного управления школой вошли в документы Государственного комите-

та СССР по народному образованию (1989), а затем, уже после распада СССР и провозглашения российского суверенитета, были закреплены в Законе Российской Федерации об образовании (1992). Статья 2 этого Закона провозгласила в качестве одного из принципов государственной политики РФ в области образования демократический, государственно-общественный характер управления образованием и автономность образовательных учреждений.

Двадцатый век многое изменил в отношении общества к образованию в зарубежных странах. Так во многих европейских странах произошёл отказ от государственной школы, как ведущей парадигмы школьной политики, на передний план выдвинулись идеи гражданской школы, т.е. школы, понимаемой как орган и институт гражданского общества.

В подавляющем большинстве стран ЕС в школах созданы различные органы (Советы, Комитеты, Комиссии, Форумы), с помощью которых учителя, родители, ученики и местные органы управления образованием могут принимать участие в управлении школой. Принципиально можно выделить среди этих органов три категории:

- 1) органы с совещательной функцией (помогающие директору школы);
- 2) органы с определенными полномочиями в принятии решений, которые вместе с руководителем школы отвечают за текущую работу школы;
- 3) общественные органы с полномочиями школьного управления.

Сегодня общая тенденция в развитии школьных систем в Европе очевидна: будущее видится в гражданской школе, которой предоставляется значительная мера автономии. **Обоснование легитимности** этого направления развития происходит по трем основным линиям: правовой, экономической и педагогической. **Правовая** связана с идеей гражданского общества и демократии, основывается на традиционных правах и свободах. **Экономическое** либерально-рыночное обоснование рассматривает школу как предприятие сферы услуг и ожидает от автономной школы усиления ориентации на реальные потребности граждан (потребителей), хотя большинство авторов отклоняют идею обеспечения школы только за счет «продажи товара» под названием «образование». И, наконец, **педагогическая стратегия** аргументации видит в разгосударствлении школы и предоставлении школе свободы условие для ответственной работы учителей, координации усилий между школой и родительским домом.

В развитых европейских странах новейшие образовательные реформы были успешны там, где проводились государственной властью совместно с обществом. Развитие образования как эффективной открытой общественно-государственной системы основывается на распределении ответственности меж-

ду субъектами образовательной политики и на повышении роли всех участников образовательного процесса.

Ряд исследователей (Асмолова (Плахова) Л.М., Моисеев А.М.), познакомившись с различными механизмами государственно-общественного управления образованием в европейских странах, считают, что опыт Великобритании наиболее развит и апробирован. Многим понятны и близки три темы британского образования: **стандарт и качество предоставляемого образования, столкновение между индивидуальным выбором и общественной гарантией качества, взаимоотношения между центральными, местными и институциональными управляющими структурами.** Для нас представляют интерес: программа распределения бюджетных средств между отдельными школами; законодательное закрепление прав руководящим органам каждой школы самостоятельно решать, как потратить свой бюджет на удовлетворение потребностей школы; реально работающий общественный Управляющий Совет; условия делегирования полномочий школам и т.д.

Эффективные черты общественно-государственного управления можно найти и в других странах Европы, например, в Испании, где образовательная проблематика концентрируется вокруг трех процессов: финансирования образовательной системы и ее реформирования, гарантии всеобщего и качественного среднего образования, децентрализации образования.

Финансирование образования в Испании является смешанным государственным и частным, однако основная часть затрат берет на себя государственный бюджет, из средств которого оплачиваются все расходы государственных учебных заведений и значительная часть расходов (приблизительно 80%) частных учебных заведений.

В настоящее время в России практически отсутствует система достойного поощрения школ (за исключением, некоторых элитных гимназий). Проект нового закона «Об образовании Российской Федерации» еще больше ухудшает это положение. В Нидерландах, например, школы поощряются за поддержание перспективных тенденций, таких, как увеличение числа девушек, изучающих точные науки; рост числа женщин в школьном руководстве (для России актуально привлечь мужчин в систему образования), поддержка самостоятельного образования. Школы наказываются, например, за то, что они подолгу держат учеников без перевода в другой класс и пр.

Часто под общественностью в образовании имеют в виду только непрофессиональную общественность, потребителей образовательных услуг и продуктов, прежде всего родителей. Профессиональная общественность сферы образования в лице своих объединений может во многих случаях противосто-

Практико-ориентированные модели государственно-общественного управления современных российских школ

ять государственной составляющей управления образованием, часто склонной к консерватизму и поддержанию существующего положения дел (которым легче управлять), отстаивая интересы педагогов и учащихся, продвигая продвигая различные инновационные идеи и инициативы. Например, ассоциации директоров образовательных учреждений, то есть представителей государственной, властной, профессиональной составляющей управления, являются в то же время общественными объединениями, которые могут в отношениях с вышестоящими субъектами управления предлагать свои подходы и решения образовательных и управленческих проблем.

Подведем некоторые итоги. Привлечение общественности к проблемам образования имеет давнюю историю. Степень участия общественности в развитии образования на разных этапах зависела как от объективных, так и субъективных факторов. Обратим внимание на объективные факторы, связанные с принципом научности в развитии образования. В теории управления рассматривается три компонента управления: управление, соуправление, самоуправление. Первый компонент – **управление** – предполагает целеустремленную деятельность субъектов управления, направленную на обеспечение оптимального функционирования школы и ее развития, то есть на перевод ее из существующего состояния в новое, качественно более высокое. Разработка и реализация Программы развития образовательного учреждения стало основным инструментом этого перевода. В данном случае субъектами управления выступают отдельные личности или даже коллективы, люди и органы, которые вырабатывают и принимают решения. Опыт показывает, что успешное развитие школы возможно только в том случае, если управление с самого начала будет предполагать участие в выработке и принятии решений представителей всех групп школьного коллектива (администрации школы, учителей, учащихся, родителей), то есть наличие реального **соуправления**. Ряд функций по управлению школой в существующей практике передается в руки учителей, учащихся, родителей учащихся. В таком случае речь идет о **самоуправлении** в заданных областях жизнедеятельности образовательного учреждения. Эти три элемента суть составные части управления, понимаемого «в широком смысле», они реализуются фактически одновременно. **Соуправление** и **самоуправление** необходимы для возникновения «управленческого резонанса» государственной и общественной компоненты управления, при которой возможно достижение оптимальных результатов работы образовательного учреждения.

Псковское образование последних двух десятилетий характеризуют успешные инновационные процессы, в том числе в вопросах управления образовательными учреждениями. С созданием собственных сайтов школы стали более открытыми обществу. Анализ информации, имеющейся на школьных сайтах, позволяет сделать вывод о том, что лишь в редких случаях на них отражается содержание деятельности общественных органов управления. Ниже представлена структурированная информация о моделях государственно-общественного управления.

Опыт, накопленный в школах России за последние двадцать лет, позволяет нам вычлнить некоторые сложившиеся модели взаимодействия образовательных учреждений с общественностью. В этих моделях наиболее рельефно проявляются следующие принципы: взаимодействия, социального партнёрства, публичности, системного взаимодействия.

В описании моделей представлен опыт Псковской области, полученный на основе анализа интернет-сайтов образовательных учреждений, а также итоговых работ руководителей образовательных учреждений, прошедших повышение квалификации по проблемам государственно-общественного управления на базе региональных стажировочных площадок в 2012 году.

По мнению практических работников, ученых (Л.М. Асмолова (Плахова), Лазарев, А.М. Моисеев, О. Моисеева, А.А. Сидельников и др.), самыми эффективными моделями взаимодействия в системе образования являются **координационная модель, модель партнерских отношений, модель равноуровневого взаимодействия**. Данные модели создаются на принципах единоначалия (как установления норм ответственности), кооперации (как основы совместной деятельности), коллегиальности (как коллегии профессионалов), партисипации (как вовлечения общественности к участию в управлении). Опишем вкратце целевую, содержательную и результативную компоненты названных моделей.

КООРДИНАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ

Цель применения координационной модели: формирование образовательного пространства за счет скоординированного использования и наращивания имеющихся ресурсов и потенциала институтов семьи, образования и гражданского общества.

Содержание деятельности в рамках координационной модели: согласованное системное взаимодействие попечительских советов, органов ученического самоуправления, педагогических коллективов школ с общественными организациями для решения каких-либо задач (благотворительные фонды, ассоциации учителей-предметников, общественные движения педагогов и т.п.).

Показателями эффективности функционирования координационной модели являются:

- наличие единой системной программы, включающей в себя разделы, отражающие деятельность каждого субъекта процесса и соответствующих институтов гражданского общества;
- расширение и интенсификация связей между субъектами воспитательного процесса, институтами гражданского общества и органами управления образованием;
- появление новых групповых субъектов процессов гражданского общества (творческих групп школьников, родителей, педагогов, участвующих в экспериментальной деятельности);
- возникновение и закрепление новых форм взаимоотношений всех субъектов пространства, заключающихся в организации «площадок гражданского общества», предполагающих массовое участие учащихся в процессах социализации.

Реализация модели предусматривает использование ряда технологий:

- 1) технология предсубъектного взаимодействия,
- 2) технология полисубъектного взаимодействия,
- 3) технология сетевого взаимодействия,
- 4) технология общественных форм управления.

В развитии данной модели главной задачей является проектирование ясной, четкой и понятной модели компетенций органов государственно-общественного управления, связанной с направлениями и задачами деятельности образовательного учреждения. На наш взгляд, руководителю образовательного учреждения, чтобы избежать бюрократизации ГОУ в ОУ, следует ориентироваться на минимальный, но достаточный набор различных комиссий, представленных в различных органах ГОУ. Л.М. Асмолова (Плахова) предлагает следующую «идеальную структуру» органов государственно-общественного управления в ОУ.

«Идеальная структура» органов ГОУ в ОУ
в Координационной модели»
Л.М. Асмолова (Плахова)



МОДЕЛЬ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Модель партнерских отношений направлена на **обеспечение механизма взаимосвязи** учреждений общего образования, учреждений дополнительного образования с родителями и институтами гражданского общества, создание новых форм социального партнерства, определение этапов, приоритетных направлений, действий и технологий по организации социального (образова-

тельного) партнерства. Основное внимание в модели обращено к субъектам партнерства: школьникам, педагогическим работникам, родителям, органам управления образованием, представителям институтов гражданского общества. Целью использования модели является создание в образовательных учреждениях условий для социализации, самореализации, развития детей, подростков и молодежи путем привлечения к данной работе родителей и социальных партнеров.

Модель партнерской деятельности **основана на тесном сотрудничестве** родителей, педагогов школ, детских, подростковых и молодежных организаций.

В качестве обеспечения реализации модели используются:

- 1) технология установления партнерских отношений;
- 2) социально-педагогическая технология воспитания учащихся, направленная на взаимодействие педагогических работников и семьи в образовательной среде школы.

Определение круга социальных партнеров и путей сотрудничества с ними можно рассматривать как дополнительный ресурс развития образовательного учреждения, воспитания школьников. Для этого необходимо использовать предшествующий опыт, постоянно вести поиски новых форм сотрудничества, производить тщательный анализ и отбор наиболее полезных и эффективных связей.

К направлениям реализации модели партнерских отношений относятся:

- 1) формирование единого воспитательного пространства через использование образовательных ресурсов;
- 2) кооперация, объединение образовательных ресурсов различных образовательных учреждений, создание образовательных сетей школ, учреждений дополнительного образования детей;
- 3) консолидация усилия всех заинтересованных субъектов образовательного процесса и социального окружения школы для формирования культуры гражданской солидарности школьников;
- 4) включение в планы деятельности всех партнеров в образовательном пространстве соответствующих разделов и показателей, отражающих формы партнерства и участие в процессах формирования культуры гражданской солидарности учащихся.

В качестве обеспечения реализации модели используются: технология установления партнерских отношений и социально-педагогическая технология воспитания учащихся, направленная на взаимодействие педагогических работников и семьи в образовательной среде школы.

МОДЕЛЬ РАЗНОУРОВНЕВОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Модель разноуровневого взаимодействия основана на уровнем взаимодействия в соответствии, во-первых, со ступенями (уровнями) образования детей, подростков и молодежи, во-вторых, с уровнем компетентности и ответственности субъекта взаимодействия.

Модель направлена на построение деятельности учреждений образования с привлечением заинтересованных участников взаимодействия (молодежных организаций, волонтерских движений, общественных структур, родительских комитетов и пр.) для повышения качества деятельности. Модель ориентирована на непрерывную разноуровневую деятельность, предусматривающую педагогическую, организационную, методическую помощь и поддержку со стороны субъектов более высокого образовательного уровня.

Модель предусматривает использование нескольких технологий:

- 1) технологии социального проектирования воспитательной деятельности по формированию культуры гражданской солидарности школьников,
- 2) технологии анализа опыта, проблем и ресурсов школы,
- 3) технологии конструктивного сотрудничества,
- 4) технологии противодействия формированию экстремистского сознания и поведения молодежи.

Прогнозируемые результаты реализации модели разноуровневого взаимодействия школы, семьи, институтов гражданского общества определены в ряде положений:

- об обеспечении социализационно-воспитательных эффектов;
- о повышении качества воспитательного ресурса образовательной среды и образовательного (воспитательного) пространства за счет обновления и расширения форм, методов и технологий работы, эффективного взаимодействия всех участников, позитивного отношения к воспитательной деятельности;
- об активизации участия образовательных учреждений, родителей и социальных партнеров для формирования культуры гражданской солидарности.

Факторы, влияющие на развитие государственно-общественного управления в современной ситуации

Анализ публикаций, итоговых работ слушателей очно-дистанционных курсов повышения квалификации «Государственно-общественное управление образованием», проводимых на базе стажировочных площадок (СЦПК шести

округов: МБОУ «Гимназия» МО «Островский район» с 9 апреля по 11 мая 2012 года; МБОУ «Себежская средняя общеобразовательная школа» МО «Себежский район» с 16 апреля по 18 мая 2012 года; МБОУ «Бежаницкая средняя общеобразовательная школа» МО «Бежаницкий район» с 14 мая по 18 июня 2012 года; МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 1» МО «Порховский район» с 24 сентября по 26 октября 2012 года; МБОУ «Центр образования “Псковский педагогический комплекс”» г. Пскова с 17 октября по 19 ноября 2012 года; МАОУ «Лицей № 11» г. Великие Луки с 12 ноября по 14 декабря 2012 года), описывающих тенденции развития государственно-общественного управления в образовании, позволяет вычлнить ряд факторов, как положительно, так и отрицательно влияющих на эти процессы.

ПОЗИТИВНЫЕ ФАКТОРЫ

Важнейшими среди позитивных факторов, способствующих развитию государственно-общественного управления образованием, являются (ниже приведен ранжированный ряд значимости факторов по степени ее убывания с позиции респондентов):

- объективная заинтересованность общества в демократизации, развитии государственно-общественного характера управления образованием;
- закрепление самого понятия «государственно-общественное управление» в Законе об образовании, нормативных правовых документах;
- созданные в ОУ советы школ, попечительские советы, родительские комитеты, управляющие советы, советы старшеклассников и т.д., развивающие государственно-общественное управление на базе ОУ;
- существующая разветвлённая структура профессиональных ассоциаций в образовательной деятельности;
- общественные движения, объединяющие работников образования (например, Общероссийское общественное движение творческих педагогов «Исследователь»);
- всевозрастающее влияние на Россию происходящих в мире процессов глобализации – экономической, политической и культурной интеграции человечества. Как результат демократическая система управления способна в максимальной мере стимулировать инициативу, творчество и самостоятельность человека во всех сферах его жизнедеятельности;
- общественные органы управления образованием: Всероссийский съезд (конференция) участников образовательного процесса и избранный им (ею) Совет по образованию Российской Федерации; региональные съезды (конференции) участников образовательного процесса и избранные ими республиканские, краевые, областные, окружные, Московский и Санкт-Петербургский городские советы по образованию; районные и городские съезды (конференции) участников образовательного процесса и избранные ими районные и городские советы по образованию и др.

НЕГАТИВНЫЕ ФАКТОРЫ

Важнейшими среди негативных факторов, тормозящих развитие государственно-общественного управления образованием, по мнению той же выборки, являются (ниже приведен ранжированный ряд значимости факторов по степени ее убывания с позиции респондентов):

- органы общественного управления образовательных учреждений часто существуют только формально, не влияя на реальные управленческие и образовательные процессы, протекающие в школе;
- недостаточное развитие структур гражданского общества, способных сформулировать и предъявить общественный запрос к системе образования;
- традиции административно-командной системы управления сферой образования, отсутствие у чиновников потребности в привлечении структур гражданского общества к государственно-общественному управлению образованием;
- активное реформирование государственных структур, в том числе и органов управления образованием, разрушающее прежнюю систему управления образованием без построения востребованной модели;
- недостаточная проработанность механизмов осуществления государственной политики в сфере государственно-общественного управления образованием (нормативно-правовое обеспечение, научные основы, организационные механизмы, социально-экономическое стимулирование и т.п.);
- образовательные учреждения пока не имеют реальной автономии в вопросах управления и привлечения общественности к управлению образовательным учреждением;
- недостаточный профессиональный уровень руководителей образовательных учреждений по вопросам демократического устройства системы управления образованием, что в немалой степени тормозит привлечение общественности к управлению;
- существующие ассоциации педагогов практически не имеют поддержки со стороны органов управления образованием, их влияние на принятие решений в области образования минимально;
- отсутствие системы работы у общественных органов управления образованием на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, которые проявляют себя эпизодически с рекомендательными предложениями лишь по отдельным болевым вопросам образования;

- отсутствие социально-экономических стимулов у педагогических работников для развития общественной инициативы, самодеятельности и самоуправления обучающихся и их родителей.

Разделение сфер ответственности и формирование соответствующих организационных форм, обеспечивающих активное участие общественности в управлении образованием

Материалы изложены на основе анализа публикаций «Госполитика в образовании» [Электронный ресурс] // <http://mon.gov.ru/edu-politic/priority.>, экспертизы интернет-сайтов образовательных учреждений Псковской области по развитию ГОУ (декабрь 2012 года).

Отметим сразу, что на сайте «Региональный образовательный портал Псковской области» <http://pskovedu.ru> систематизированная информация о результативности работы органов государственного управления образованием отсутствует, Автор подверг анализу информацию образовательных учреждений семи муниципалитетов полностью и выборочно ряда школ других районов.

Приведем список интернет-сайтов образовательных учреждений, подвергшихся экспертизе.

МО «г. Великие Луки»:
МБОУ(МАОУ) СОШ № 1 sch31.pskovedu.ru;
«Гимназия им. С. Ковалевской» [ch33.pskovedu.ru](http://sch33.pskovedu.ru/);
http://sch35.pskovedu.ru;
http://sch37.pskovedu.ru;
http://sch39.pskovedu.ru;
http://sch43.pskovedu.ru;
http://sch47.pskovedu.ru;
http://sch277.pskovedu.ru;
http://sch41.pskovedu.ru

МО г. Псков:
http://www.pskovedu.ru/?project_id=273 :
http://sch10.pskovedu.ru;
http://sch21.pskovedu.ru;
http://sch189.pskovedu.ru;
http://sch194.pskovedu.ru;
http://sch478.pskovedu.ru;
http://sch514.pskovedu.ru

МО «г. Дно»:
http://sch67.pskovedu.ru;

http://sch253.pskovedu.ru;
http://sch254.pskovedu.ru;
[http://sch254.pskovedu.ru?project_id=407&pagenum=4378](http://sch254.pskovedu.ru?project_id=407&pagenum=4378;);
<http://sch534.pskovedu.ru/>

МО «Печорский район»:
http://sch133.pskovedu.ru;
http://sch128.pskovedu.ru;
http://sch379.pskovedu.ru;
http://sch367.pskovedu.ru;
<http://sch549.pskovedu.ru/>

МО «Палкинский район»:
http://palschool.pskovedu.ru;
[http://palschool.pskovedu.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=580&Itemid=30](http://palschool.pskovedu.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=580&Itemid=30;);
http://sch126.pskovedu.ru;
[http://sch361.pskovedu.ru/?project_id=539&pagenum=1466](http://sch361.pskovedu.ru/?project_id=539&pagenum=1466;);
<http://sch127.pskovedu.ru/>

МО «Островский район»:
[http://sch116.pskovedu.ru/?project_id=504&pagenum=1797](http://sch116.pskovedu.ru/?project_id=504&pagenum=1797;);
http://sch115.pskovedu.ru;
http://sch117.pskovedu.ru;
http://sch354.pskovedu.ru;
<http://sch493.pskovedu.ru/>

МО «Куньинский район»:
<http://sch76.pskovedu.ru/> (состав Уч. Совета по центрам);
<http://sch268.pskovedu.ru/>

Показателем того, что система общественного управления реально формируется, вырастает под конкретные управленческие задачи, является разделение сфер ответственности и формирование соответствующих организационных форм: попечительские советы, партии, фонды как источники ресурсного обеспечения; общественные экспертные группы как часть формирующегося независимого экспертного сообщества в сфере образования; общественные советы, проектные группы, стратегические команды как органы выработки образовательной политики, стратегии развития; правозащитные структуры, общественные движения как выразители, защитники интересов детей, родителей, педагогов. Рассмотрим с разной детализацией полномочия (компетенции) ряда устоявшихся органов общественного управления современных образовательных учреждений: попечительский совет школы; управляющий совет ОУ, совет школы, родительский совет (комитет); педагогический совет, ученические органы самоуправления.

ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ ШКОЛЫ

Попечительский совет – одна из форм самоуправления образовательного учреждения, орган общественного управления деятельностью попечителей (людей, заинтересованных в развитии этого учреждения), действует на добровольной основе, построен на принципах единоначалия и самоуправления.

Основой правовых условий организации деятельности попечительского совета являются:

- Гражданский кодекс РФ (ст.52);
- Закон РФ «Об образовании» ст.35 и ст.36;
- Закон РФ «Об образовании» ст.13. В соответствии с этой статьей в уставе ОУ в обязательном порядке указывается порядок управления ОУ, в т.ч. структура, порядок формирования органов управления, их компетенция и порядок организации деятельности;
- Закон РФ «Об общественных объединениях». Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (например, Попечительский совет). Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом;
- Указ Президента РФ от 31 августа 1999 г. №1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в РФ» (в целях дальнейшего развития форм управления в сфере образования и дополнительно привлечения внебюджетных финансовых ресурсов для обеспечения деятельности общеобразовательных учреждений Правительству Российской Федерации было поручено утвердить примерное положение о попечительском совете ОУ. Согласно Указу попечительские советы должны осуществлять общественный контроль за использованием целевых взносов и добровольных пожертвований юридических и физических лиц на нужды ОУ);
- Постановление Правительства РФ от 10 декабря 1999 г. № 1379 «Об утверждении Примерного положения о Попечительском совете общеобразовательного учреждения». В соответствии с п. 2 Примерного положения

в состав ПС могут входить участники образовательного процесса и иные лица, заинтересованные в совершенствовании деятельности и развитии ОУ;

- Федеральный закон «О некоммерческих организациях», ст. 28 (структура, компетенция, порядок формирования и срок полномочий). Согласно ст. 28 указанного Федерального закона структура, компетенция, порядок формирования и срок полномочий органов управления некоммерческой организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени некоммерческой организации устанавливаются учредительными документами некоммерческой организации;
- Типовое положение «Об общеобразовательном учреждении» от 31.08.94 г. № 1008 (с изменениями и дополнениями). Участниками образовательного процесса ОУ согласно п. 45 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.94 № 100 (с изменениями и дополнениями), являются обучающиеся, педагогические работники и родители (законные представители);
- Устав ОУ. (Кто конкретно из перечисленных участников образовательного процесса и при каких условиях войдет в состав попечительского совета, решает само ОУ.)

Обращаем ваше внимание! Попечительский совет привлекает общественность, лиц, заинтересованных в развитии ОУ. Объектом управления попечительского совета является не ОУ в целом, а вполне определенный фрагмент его финансово-хозяйственной деятельности. Совет образовательного учреждения в массовой практике остается совещательным, переговорным органом директора школы с представителями школьной общественности. Школьные попечительские советы **лишены управленческих полномочий.**

УПРАВЛЯЮЩИЙ СОВЕТ ОУ

Управляющий совет, являясь органом внутришкольного управления, представляет, выражает и защищает общие интересы всех участников образовательного процесса, призван решать задачи стратегического управления образовательным учреждением. Управляющий совет имеет следующие полномочия и осуществляет следующие функции, зафиксированные в уставе ОУ.

1. В вопросах функционирования школы Управляющий совет наделен правом решать следующие вопросы:

- устанавливать режим занятий обучающихся, в том числе продолжительность учебной недели;
- определять время начала и окончания занятий;

- принимать решение о введении (или отмене) единой школьной формы;
- осуществлять контроль над соблюдением здоровых и безопасных условий обучения, воспитания и труда в школе.

2. В вопросах организации образовательного процесса школы Управляющий совет согласовывает:

- «школьный компонент» государственного стандарта общего образования;
- профили обучения в старшей школе;
- выбор учебников из числа рекомендованных (допущенных) МОиН РФ.

3. В сфере финансово-хозяйственной деятельности Управляющий совет:

- согласует или утверждает по представлению директора школы бюджетную заявку на предстоящий финансовый год;
- согласует или утверждает сметы бюджетного финансирования;
- утверждает сметы расходования средств, полученных школой от уставной, приносящей доходы деятельности и из иных внебюджетных источников;
- содействует привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития школы, определяет цели и направления их расходования;
- согласовывает сдачу в аренду школой закрепленных за ней объектов собственности;
- заслушивает и утверждает отчет директора школы по итогам учебного и финансового года, представляет его общественности и учредителю.

4. В вопросах взаимоотношений участников образовательного процесса и школы Управляющий совет:

- рассматривает жалобы и заявления обучающихся, их родителей (законных представителей) на действия (бездействие) педагогического и административного персонала школы и принимает по ним решения;
- принимает решение об исключении обучающегося из школы (решение об исключении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), принимается с согласия органов опеки и попечительства);
- ходатайствует при наличии оснований перед учредителем школы о расторжении трудового договора с учителем, иным работником школы, с директором школы, вносит учредителю предложения о поощрении работников и директора школы.

5. В определении путей развития школы Управляющий совет наделен правом:

- утверждать программу развития школы.

СОВЕТ ШКОЛЫ. РОДИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ (комитет)

Участие родителей учащихся в управлении ОУ является первым компонентом модели общественно-государственного управления. Родительский комитет создается в целях содействия ОУ в воспитании и обучении детей. Решения комитета являются рекомендательными для участников ОП.

Родительский комитет имеет право вносить предложения руководству и органам самоуправления школы по совершенствованию управления, получать информацию о результатах их рассмотрения, заслушивать и получать информацию от руководства школы, других органов управления о результатах образовательного процесса, о воспитании обучающихся. Родительский комитет имеет право вызывать на свои заседания родителей обучающихся по представлению (решению) классного родительского комитета, исчерпавшего возможности педагогического воздействия и выносить общественное порицание родителям, уклоняющимся от воспитания детей в семье. Комитет наделен правом поощрять родителей обучающихся за активную работу в комитете, оказание помощи в проведении общих внеклассных мероприятий, за укрепление МТБ ОУ.

Родительский комитет активно привлекается к локальному нормотворчеству в рамках установленной компетенции, а председатель может присутствовать на заседаниях педагогического совета, других органов самоуправления по вопросам соблюдения Устава, дисциплины, соблюдения прав обучающихся.

ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ СОВЕТ

Являясь постоянно действующим коллегиальным органом самоуправления педагогических работников, **педсовет** проводится для рассмотрения и решения основных вопросов учебно-воспитательной работы школы.

Задачами педсовета являются:

- рассмотрение основных вопросов учебно-воспитательной работы;
- демократизация системы управления школой;
- объединение усилий педагогического коллектива школы для повышения уровня УВР;
- внедрение в практику достижений науки и передового педагогического опыта;
- обсуждение, утверждение и организация выполнения планов всех подразделений и служб школы, контроль за санитарно-гигиеническим режимом школы, психолого-валеологическим климатом, состоянием здоровья учащихся и другими вопросами жизни и деятельности школы;
- принятие решений о создании клубов, студий и других объединений учащихся, допуске учащихся к экзаменам, переводе учащихся в следующий

класс, выдаче свидетельств и аттестатов о среднем образовании, поощрениях и взысканиях.

Анализ задач, которые призван решать педагогический совет школы, позволяет сделать вывод о том, что **современный педагогический совет является полифункциональным** (выполняет четыре функции: управленческую, методическую, воспитательную, социально-педагогическую).

УЧЕНИЧЕСКИЕ ОРГАНЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ученическое самоуправление, призванное обеспечить наиболее полную и эффективную реализацию прав и интересов школьников, а также их самостоятельность, инициативу и творчество в решении вопросов школьной жизни, эффективно при условии базирования на следующих принципах:

- принципе самостоятельности ученического самоуправления в пределах своих полномочий при решении вопросов школьной жизни;
- принципе ответственности органов ученического самоуправления перед школьниками, педагогами, родителями.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ РАБОТНИКОВ ОУ

Одно из направлений деятельности МО – обучающее:

- повышение квалификации педагогических работников путем различных форм передачи знаний, умений, навыков, педагогического мастерства. Роль МО в повышении квалификации учителей:
 1. Изучение, описание и распространение инновационного опыта;
 2. Экспериментальная деятельность по внедрению инновационного опыта;
 3. Формирование индивидуальной образовательной траектории учителя, использование ресурсов города и области для повышения квалификации учителей МО;
 4. Информирование учителей МО о дистанционных курсах повышения квалификации;
 5. Издательская деятельность, создание банка педагогической информации, в том числе компьютерного.

При правильной и эффективной работе методическое объединение «мотивирует» учителя на самообразование (без которого нет профессионального роста преподавателя) через различные формы организации самообразования, организует наставничество педагогов, работу над методической темой, обмен опытом работы, занимается изучением передового опыта работы учителей.

Из опыта развития Попечительских советов в образовательных учреждениях Псковской области

*Школьный попечительский совет –
возможность улучшить жизнь школы,
учеников и учителей.*

А. Адамский

Создавая Попечительские советы, образовательные учреждения Псковской области пользовались методическими рекомендациями по работе Попечительских советов в общеобразовательных учреждениях Псковской области, нормативно-правовой базой федерального уровня:

- указом Президента РФ от 31 августа 1999 г. № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации»,
- постановлением Правительства РФ от 10 декабря 1999 г. №1379 «Об утверждении примерного положения о Попечительском совете общеобразовательного учреждения»,
- письмом Министерства образования РФ от 27 декабря 1999 г. № 22-06-11211 «О работе с «Примерным положением о Попечительском совете Фонда развития образования при органе управления образованием»,
- приказом Министерства образования РФ от 24 января 2000 г. № 221 «Об утверждении примерного положения о Попечительском совете общеобразовательного учреждения»,
- письмом Министерства образования РФ от 30 марта 2000г. № 22-06-378 «О попечительских советах общеобразовательных учреждений».

Анализируя работу образовательных учреждений по организации Попечительских советов, можно сказать, что все они создавались по одинаковому образцу. Изучалась нормативно-правовая база создания и деятельности Попечительских советов, определялся алгоритм действий образовательного учреждения по работе с Попечительским советом, формировался совет и составлялся план его работы.

Основными вопросами при этом были:

- создание условий для сохранения здоровья учащихся,
- контроль за работой с «трудными воспитанниками»,
- отчет директора о хозяйственно-финансовой деятельности,
- анализ работы по привитию правовых знаний,
- помощь в проведении спортивных мероприятий, праздников, экскурсий,
- помощь в организации летнего отдыха.

В ряде общеобразовательных школ:

- МБОУ «Идрицкая средняя общеобразовательная школа»,
- МБОУ «Новоржевская средняя общеобразовательная школа»,
- МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 2» г. Пскова,
- ГБОУ «Пыталовская специальная (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат»,
- ГБОУ «Опочецкая специальная (коррекционная) общеобразовательная школа-интернат» –

очень продуманно выстроена работа Попечительских советов, и сегодня они плодотворно функционируют.

В Опочецкой специальной (коррекционной) школе-интернате заседания Попечительского совета посвящались вопросам:

1. «Экспериментальная и инновационная деятельность школы-интерната в рамках реализуемых проектов по сопровождению детей, обучающихся в школах по специальным (коррекционным программам)»;
2. «Создание условий для организации допрофессиональной подготовки».

В Пыталовский специальной (коррекционной) школе-интернате рассматривались вопросы по созданию перечня мероприятий, позволяющих качественно подготовить выпускников к государственной (итоговой) аттестации выпускников, об организации дополнительных кружков и спортивных секций для воспитанников.

В МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 2» г. Пскова Попечительский совет уделяет большое внимание здоровью детей, совершенствуя спортивно-оздоровительную деятельность.

Заслуживает внимания работа Попечительского совета в МБОУ «Идрицкая средняя общеобразовательная школа» Себежского района. Работа по созданию Попечительского совета проходила в несколько этапов.

Администрация школы обратилась к родителям со следующим обращением: «Уважаемые родители! Работа Попечительского совета в нашем образовательном учреждении не только эффективный юридически грамотный инструмент привлечения внебюджетных средств, но и наиболее удобный способ оказания помощи образовательному учреждению, а значит, нашим детям, нашим воспитанникам».

Подробно объяснялось, что такое Попечительский совет, каковы его основные задачи, кто входит в состав совета, зачем он нужен, его полномочия и права.

Обращение заканчивалось подробным объяснением, почему Попечительский совет нужен и родителям, и ребенку: «Благодаря работе Попечительского совета улучшится качество жизни в общеобразовательном учреждении, а значит, качество жизни каждого ребенка в нем».

В период подготовки разрабатывалось «Положение о Попечительском совете», определялся его состав. Структурными подразделениями являются секторы:

- производственный,
- культурно-массовый,
- спортивный,
- хозяйственный,
- ревизионная комиссия.

Для секторов были составлены положения. Например, задачами культурно-массового сектора являются:

- оказание помощи органам ученического самоуправления в планировании, разработке и проведении массовых мероприятий;
 - привлечение школьников интереса к активному отдыху;
 - вовлечение родителей во все направления и виды деятельности.
- Содержание и основные направления деятельности сектора:
- оказание помощи в проведении классных часов, научных конференций;
 - помощь в проведении познавательных интеллектуальных игр;
 - оказание помощи в организации патриотического воспитания, встреч с ветеранами, организации благотворительных акций.

В содержание деятельности производственного сектора входит:

- помощь в проведении научных конференций;
- организация родительского университета;
- организационно-методические мероприятия (методическая неделя, фестивали);
- создание видеотеки лучших уроков и внеклассных мероприятий;
- пополнение библиотечного фонда художественной и научной литературой.

Затем разрабатывалась и утверждалась программа развития ОУ, вносились поправки в Устав ОУ. Сегодня Попечительский совет имеет свой план работы, регулярно проводит заседания, ведет протокол, проводит ежегодные отчеты.

Председатель Попечительского совета МБОУ «Идрицкая средняя общеобразовательная школа» Себежского района в одном из отчетов отмечает: «Выстраивание взаимодействия Попечительского совета с педагогическим коллективом очень важно. От позиции педагогов, от их отношения к деятельности Попечительского совета зависит многое. Учитель и, прежде всего, классный руководитель общается с конкретным учеником и его родителями, именно ему на собраниях они задают вопросы, касающиеся деятельности Попечительского совета, его возможностей».

Совместная деятельность формирует сотрудничество Попечительского совета с педагогами. Каждый год проходит в школе праздник «За честь шко-

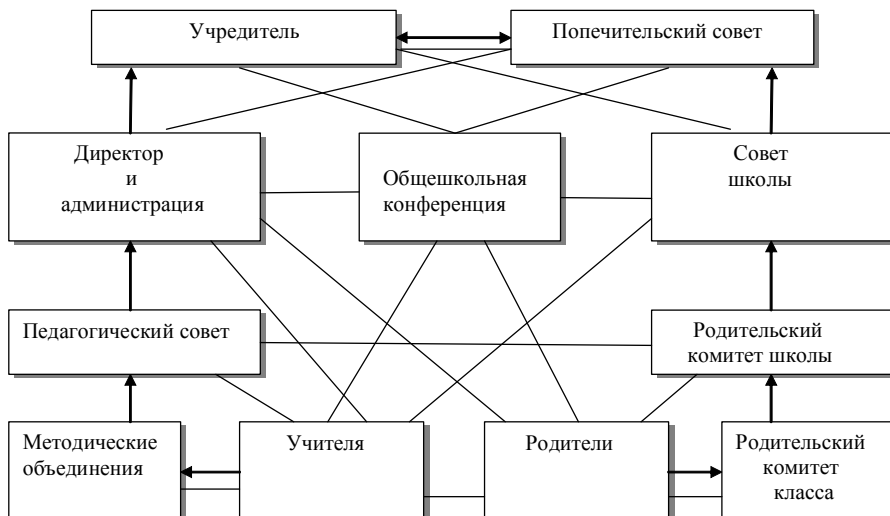
лы», в его проведении участвует весь коллектив школы, Попечительский совет, родители. Докладчик отмечает, что в работе есть проблемы и ошибки. Но главное – это работать согласованно при взаимной поддержке и понимании интересов каждой стороны: и школы, и родительской общественности, и общества в целом, а прежде всего, интересов ребенка.

В 2011 г. в конце учебного года учащиеся, родители и учителя заполняли анкету об отношении к работе Попечительского совета.

Оценка	Родители	Педагоги	Учащиеся
Полностью одобряем работу Попечительского совета	168 чел.	72 чел.	112 чел.
Частично одобряем работу Попечительского совета	27 чел.	2 чел.	57 чел.
Не знают о работе Попечительского совета	10 чел.	-	31 чел.

Таким образом, Попечительский совет взаимодействует с администрацией, родителями, педагогами, обучающимися, общественными организациями и обеспечивает оптимальные условия для обучения и воспитания учащихся.

Схема управления образовательным учреждением



К вопросу общественно-государственного управления в учреждениях дополнительного образования детей Псковской области

Право ребенка на отдых и досуг провозглашено Конвенцией о правах ребенка (ст. 31, пп. 1,2). Конвенция также провозглашает право ребенка участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, свободно участвовать в культурной и творческой жизни и заниматься искусством: «Государства-участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности досуга и отдыха» (ст. 31, п. 1.).

Соблюдение и реализация данных прав в российском обществе во многом обеспечивается посредством системы дополнительного образования детей. Именно данная образовательная сфера особо востребована детьми и их родителями. Многообразие видов культуротворческой деятельности, демократичный характер взаимоотношений между детьми и взрослыми, благоприятная психологическая атмосфера позитивно влияют на развитие личности ребенка, формирование его ценностных установок, становление субъектной позиции. Однако сегодня становится очевидным, что сохранение и дальнейшее развитие системы дополнительного образования детей не представляется возможным без целенаправленной поддержки и внимания со стороны государства, общественности, родителей. В связи с этим особо актуальным представляется вопрос *проектирования моделей государственно-общественного управления* в учреждениях этого типа, а также соответствующих структур на муниципальном и региональном уровнях.

Анализ моделей государственно-общественного управления в учреждениях дополнительного образования детей Псковской области (более 60) позволил выявить определенные характеристики, тенденции и перспективы.

Абсолютное большинство образовательных учреждений данного типа в регионе осознает стратегическую роль государственно-общественного управления и необходимость перехода системы дополнительного образования детей из узковедомственной *в открытую, полисубъектную, социально значимую*. Создание механизмов устойчивого развития учреждения, способствующих улучшению материально-технической базы, повышению качества образовательных услуг и расширению сети творческих объединений, становится приоритетным направлением совместной управленческой деятельности администрации, педагогического и детского сообществ, общественности в каждом образовательном учреждении. Содержание нормативно-право-

вой базы деятельности и программных документов учреждения (Устав учреждения, Программа развития, положения о структурах самоуправления, договоры о сотрудничестве и др.) являются подтверждением этого. *Соуправление* осуществляется на *принципах* добровольности, демократичности, разумного сочетания централизации и децентрализации, открытости, социальной ответственности.

Говоря о существующих *моделях общественно-государственного управления* в учреждениях дополнительного образования детей, следует обратить внимание на то, что сегодня в регионе происходит поиск оптимальных структур и форм, вытеснение устаревших и непродуктивных более эффективными. Наиболее распространенными и реально действующими моделями общественно-государственного управления в данной образовательной сфере можно считать *Управляющий совет* (55 % учреждений) и Совет учреждения (45%). Несомненно, что в практике имеют место и другие модели, такие как *Попечительский совет и Родительский комитет*, которые существуют наряду с вышеназванными самоуправленческими структурами. Выбор и инициирование той или иной модели общественно-государственного управления обуславливается, на наш взгляд, конкретной ситуацией социально-экономического развития в районе, опытом работы руководителя учреждения, его личной заинтересованностью и осознанием значимости данной проблемы, уровнем социальной активности родителей, общественности. Так, *Попечительский совет* существует лишь в нескольких учреждениях дополнительного образования детей Псковской области. Данная структура создается, прежде всего, для регулирования и распределения финансовых поступлений (экономическая функция является доминирующей). В большинстве же районов региона отсутствуют каналы привлечения дополнительных источников финансирования, в том числе и добровольных инвесторов, из-за неразвитой экономической инфраструктуры, низких доходов населения.

Наряду с Управляющим советом или Советом учреждения во многих Домах детского творчества (Центрах внешкольной работы, детско-юношеских спортивных школах и др.) остается такая структура общественного самоуправления, как *Родительский комитет*. Практика показывает, что эта структура оказалась жизнеспособной. Ее преимущество заключается в том, что она способствует вовлечению значительного количества родителей в управление деятельностью учреждений и поэтому учитывает запросы и пожелания различных социальных групп населения. *Родительские комитеты* положительно зарекомендовали себя и на уровне образовательных объединений. Основные вопросы планирования внеучебной деятельности обучающихся, организационные вопросы, касающиеся обеспечения объединений необходимыми ресурсами, успешнее и оперативнее решаются именно на этом уровне.

Особым направлением в развитии демократических норм в учреждениях дополнительного образования является поддержка и стимулирование деятельности детских самоуправленческих структур. Участие воспитанников в работе *Детских советов учреждений, пресс-центров, Советов объединений* способствует приобретению организаторских навыков, развитию социальных компетентностей. Кроме того, представительство детей является обязательным в структурах Управляющих Советов и Советах учреждений (не менее 2-х человек: по 1 от средней и старшей ступеней обучения). По мнению педагогов и воспитанников, наиболее эффективной формой детского самоуправления в учреждениях является *пресс-центр* (Великолукский, Куньинский, Порховский, Красногородский районы и др.). Многообразие поручений (оформители, журналисты, социологи, дизайнеры и др.), необходимых для выпуска газеты (стенгазеты, компьютерной, радиогазеты), литературно-художественных и видеоматериалов, требует участия достаточно большого количества детей, представляющих различные образовательные объединения. Освещение жизнедеятельности учреждения на всех уровнях, пропаганда личностных и коллективных достижений, совместное обсуждение проблем способствуют становлению субъектной позиции воспитанников, эмоциональному единению всех участников образовательного процесса. Нельзя не отметить и тот факт, что в Псковской области непосредственно учреждениями дополнительного образования осуществляется организационное и методическое сопровождение деятельности детских общественных организаций, которые успешно действуют в Пыталовском, Новосокольническом, Дедовичском районах, г. Великие Луки и др.

Однако все большее количество учреждений дополнительного образования в Псковской области постепенно останавливает свой выбор на такой форме государственно-общественного управления, как *Управляющий совет*. Сегодня происходит постепенное преобразование Советов учреждений именно в Управляющие советы. Принципиальными отличиями данной формы становятся, в первую очередь, новые психологические установки, усиление субъектной позиции членов советов, переход от простого членства к *функциям менеджера*. Этот подход является более адекватным времени и происходящим в обществе изменениям. Таким образом, Управляющие советы становятся сегодня важнейшим коллегиальным органом, реализующим принципы государственно-общественного управления и в учреждениях дополнительного образования детей.

В своей деятельности Управляющие советы руководствуются нормативно-правовыми документами как федерального уровня (Конституция Российской Федерации, Закон РФ «Об образовании», Типовое положение об учреждении дополнительного образования детей, Конвенция о правах ребенка, За-

кон РФ «О гарантиях прав ребенка в РФ» и др.), так и регионального (Закон Псковской области «Об образовании», др.), Уставом образовательного учреждения, Положением об Управляющем Совете учреждения и иными локальными нормативными актами.

Основными задачами деятельности Управляющих советов в системе дополнительного образования детей Псковской области являются определение стратегии развития учреждения и создание оптимальных условий для организации образовательного процесса (психолого-педагогических, мотивационных, материальных, финансовых и др.). К *компетенции* Советов чаще всего относится:

- *нормативно-правовое регулирование* деятельности учреждения (рассмотрение и утверждение Устава и Программы развития учреждения, положений «О порядке установления выплат (надбавок) стимулирующей части фонда оплаты труда работников образовательного учреждения» и различных локальных актов);
- *организация общественного управления качеством дополнительного образования* (ведение общественного наблюдения за процедурой итоговой аттестации обучающихся в творческих объединениях и аттестации педагогических работников; инициирование при необходимости проведения независимой экспертизы качества образовательных результатов; участие в процедурах лицензирования учреждения и др.);
- *защита интересов и прав обучающихся* (внесение предложений по расширению спектра образовательных объединений, по созданию комфортных и безопасных условий, охране и укреплению здоровья; определение механизмов разрешения конфликтных ситуаций, др.);
- *рассмотрение вопросов, касающихся внеучебной деятельности* (организация каникулярного времени, проведение массовых мероприятий, участие в социально-значимых проектах и др.);
- *участие в ведении финансово-хозяйственной деятельности* (содействие привлечению дополнительных источников внебюджетного финансирования, предусмотренных Уставом учреждения; согласование использования средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности; согласование сдачи в аренду объектов собственности, закрепленных за учреждением и др.);
- *содействие в развитии кадрового потенциала* (стимулирование педагогического самообразования, исследовательской и инновационной деятельности, педагогических достижений; установление контактов с вузами и организациями, занимающимися вопросами повышения квалификации педагогов и др.);

- *принятие мер по повышению открытости учреждения* (установление целенаправленных контактов с социумом, общественностью, средствами массовой информации; помощь в организации работы сайта учреждения; в выпуске газеты учреждения, рекламных буклетов и др.);
- *другое* (рассмотрение иных вопросов, отнесенных к компетенции Управляющего совета Уставом учреждения).

Данный перечень компетенций, его условная систематизация представлены нами на основе изучения и обобщения нормативно-правовых документов, касающихся организации деятельности Управляющих советов и Советов учреждений в системе дополнительного образования детей области. Несомненно, что здесь названы наиболее часто встречаемые компетенции, а с учетом специфики деятельности отдельных образовательных учреждений могут иметь место и другие.

Все основные аспекты деятельности Управляющих советов и Советов учреждений (состав и формирование Советов, права и ответственность членов Совета, организация работы, комиссии и др.) прописаны в соответствующих документах – «Положение об Управляющем совете учреждения» или «Положение о Совете учреждения». Каждый из названных аспектов в учреждениях требует особого внимания при рассмотрении и утверждении. Так, одним из принципиально важных моментов становится определение полномочий учредителя, Управляющего совета и директора учреждения. Решения Совета, принятые в соответствии с его компетенцией (должны быть прописаны в Уставе), являются *обязательными* для руководителей учреждений, работников, обучающихся и их родителей, а иные носят *рекомендательный характер*.

Мы считаем, что *общественно-государственное управление* сегодня стало одним из *действенных социальных механизмов*, способствующих *сохранению и развитию сферы дополнительного образования детей*. К основным *положительным результатам* этого следует отнести:

- рост активности родителей, общественности, детей в управлении деятельностью учреждений, образовательных объединений;
- появление новых направлений и форм образовательной деятельности с учетом интересов и потребностей детей и взрослых;
- расширение социокультурного пространства учреждений, установление целенаправленных контактов с социумом (на принципах социального партнерства);
- укрепление и развитие материально-технической базы отдельных учреждений;
- рост открытости образовательных учреждений, повышение рейтинга в социуме;

- снижение уровня неудовлетворенности детей, родителей пребыванием в учреждениях дополнительного образования детей.

Безусловно, что дальнейшее развитие общественно-государственного управления и его эффективность будут зависеть от решения ряда *проблем*, которые пока еще имеют место, это:

- недостаточная мотивация руководителей учреждений развития форм общественно-государственного управления;
- отсутствие программ обучения общественности управленческой деятельности в образовательном учреждении;
- несформированность в сознании большинства населения восприятия общественности как субъекта управленческой деятельности в образовательной сфере;
- неразработанность соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей общественно-государственное управление в различных типах образовательных учреждений;
- отсутствие межведомственных образовательных программ, способствующих более целенаправленному взаимодействию учреждений дополнительного образования детей с социумом.

Частно-государственное партнерство в условиях развития государственно-общественного управления развитием образования

В настоящее время одной из основных задач по реализации государственной политики в сфере образования является совершенствование управления стратегическим развитием системы российского образования. Важным элементом такого управления является управление ресурсами системы образования.

Повышение эффективности управления ресурсами системы образования возможно на основе комплексного внедрения инновационных организационно-экономических механизмов управления деятельностью образовательных учреждений, как это определено в Национальном проекте «Образование», Федеральных целевых программах развития образования (2006–2010 гг.) и (2011–2015 гг.) и других государственных и региональных материалах, определяющих социально-экономическое развитие нашей страны до 2020 года.

Целевым вектором совершающихся в современных условиях реформ образования является создание условий для сокращения, а в будущем и полного отсутствия разрыва между системой образования и потребностями экономики.

В этой связи внедрение системы частно-государственного партнерства (ЧГП) в сфере образования является важным условием достижения целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации.

Деятельность ЧГП в образовании регулируется рядом законодательных актов:

- Федеральным законом «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ,
- Федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ,
- Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 671 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении объектов образования»,
- Федеральным законом РФ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций» от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ,,
- Федеральным законом от 03.11.2006 г. №174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Частно-государственного партнерство в образовании – это система долгосрочных отношений между государством (субъектами, его представляющими) и субъектами частного сектора экономики по реализации проектов в сфере образования на основе объединения ресурсов и распределения доходов или неимущественных выгод, расходов и рисков.

Механизмы контрактной формы – форма частно-государственного партнерства, направленного на привлечение негосударственных инвестиций, при котором отношения между сторонами не требуют образования юридического лица и оформляются путем заключения соглашений о сотрудничестве или иных договоров в соответствии с действующим гражданским законодательством.

Механизмы институциональной формы – форма частно-государственного партнерства, направленного на привлечение негосударственных инвестиций, при котором отношения между сторонами требуют образования нового юридического лица или институциональной конструкции.

1. Частно-государственное партнерство, не требующее образования юридического лица (контрактная форма)

1. Частно-государственное партнерство в форме института общественного взаимодействия (экспертные советы, рабочие группы и др.)

Задачи, решаемые институтом общественного взаимодействия:

- экспертиза законодательных инициатив,
- обсуждение и оценка важных вопросов социально-экономической и общественно-политической жизни региона,
- консультирование администрации региона.

Технологическая схема работы

- Экспертный совет (рабочая группа или др. подобная форма ЧПП) создается на основании постановления органа государственной власти, при котором создается совет.
- В рамках экспертного совета разрабатываются проекты экспертных заключений, которые затем рассматриваются и утверждаются советом, а затем рассылаются заинтересованным органам государственной власти.

Система управления работой

1. Первоначальный состав экспертного совета определяется органом государственной власти и фиксируется в постановлении.
2. Из числа членов экспертного совета избирается президиум и председатель президиума экспертного совета.
3. Президиум готовит повестки заседаний экспертного совета, принимает вопросы для рассмотрения.
4. Из числа членов экспертного совета могут быть образованы профильные комиссии и комитеты, которым поручают подготовку документов по определенным вопросам и их представление для рассмотрения экспертному совету.
5. В постановление органа государственной власти о создании экспертного совета могут быть формализованы правила работы совета и его дальнейшего формирования (регламент работы совета).

Распределение полномочий и обязанностей между участниками

1. Все члены экспертного совета обладают правом вносить вопросы для включения в повестку заседаний совета, участвовать в заседаниях, обсуждать и голосовать за решения, принимаемые советом, иметь доступ ко всем документам, которые обсуждает или разрабатывает совет.
2. Полномочиями управлять работой совета и вести заседания совета в соответствии с регламентом его работы наделяется председатель президиума.
2. Частно-государственное партнерство в форме соглашения о сотрудничестве или протокола о намерениях по осуществлению совместных действий

Технологическая схема работы

- добровольное совместное планирование действий, соответствующих соглашению, и реализация этих действий на основе доброй воли сторон.

Система управления работой

- Координация деятельности осуществляется уполномоченными представителями сторон, участвующих в соглашении, а оперативное управление осуществляется менеджментом организаций, представляющих стороны соглашения.

Распределение полномочий и обязанностей между участниками

- Распределение обязанностей и полномочий происходит в соответствии с основной деятельностью и ресурсами, которыми располагают стороны соглашения.

3. Частно-государственное партнерство в форме простого товарищества (договор о совместной деятельности)

Данная форма ГЧП основана на положениях главы 55 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Цели простого товарищества:

- консолидация и рациональное использование материальных и преподавательских ресурсов образовательных учреждений для обеспечения качественного образовательного процесса;
- совместное решение таких образовательных вопросов, как профильное обучение, образовательная практика, внедрение информационно-коммуникационных технологий, обогащение образовательной среды для сельских школьников за счет социокультурного комплекса товарищества;
- совместное решение организационно-хозяйственных и кадровых вопросов.

Вкладом в простое товарищество признается всё, что вносится членами товарищества в общее дело. Вкладом образовательного учреждения может быть право пользования его помещениями, оборудованием, библиотечным фондом, иными ресурсами, преподавательская деятельность.

Со стороны сферы образования участниками простого товарищества могут являться любые образовательные учреждения. В одно товарищество могут объединяться как образовательные учреждения одного типа, так и образовательные учреждения разных типов. Например, несколько школ и одно образовательное учреждение профессионального образования; детские сады и школы и т.д. Помимо образовательных учреждений и структур бизнеса участниками простого товарищества могут быть родители, иные заинтересованные физические и юридические лица.

Созданием ЧПП в форме простого товарищества можно добиться решения таких задач, как:

- восполнение дефицита надлежащим образом оборудованных учебных, лабораторных, спортивных площадей образовательных учреждений;
- повышение эффективности использования имущественного комплекса образовательных учреждений;
- снижение бюджетных расходов на развитие и расширение имущественного комплекса образовательных учреждений.

4. Частно-государственное партнерство в форме аутсорсинга

Под *аутсорсингом* понимается деятельность внешних исполнителей (поярджиков, поставщиков), осуществляющих на основании гражданско-правовых договоров функции обеспечения и управления ресурсами образовательных учреждений. Применение аутсорсинга основано на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации (в частности, глав 34, 37, 42, 48, 49, 51, 52, 53).

Цель аутсорсинга:

- дать образовательным учреждениям возможность сосредоточить усилия на образовательной деятельности и получать более высокий уровень обслуживания этой деятельности без увеличения бюджетных затрат.

Функции, передаваемые на аутсорсинг:

- обслуживание, содержание и ремонт зданий, сооружений;
- установка и обслуживание систем охранной и пожарной сигнализации, кондиционирования, вентиляции, водоснабжения, канализации;
- эксплуатация, обслуживание и ремонт инженерных и технических систем зданий, сооружений;
- учёт потребления тепло- и электроэнергии, холодной и горячей воды, анализ, расчёт оптимизации энерго- и водопотребления;
- управление системами связи, интернет-, радио-, телекоммуникаций, сервисными системами, аварийными системами, системами доступа;
- организация горячего питания и медицинского обслуживания учащихся и воспитанников;
- организация работы по уборке помещений, зданий и территории образовательных учреждений, озеленению территории образовательных учреждений;
- содержание и оборудование находящихся на территории образовательных учреждений спортивных и детских площадок;
- обеспечение образовательных учреждений оборудованием, учебно-наглядными пособиями, учебными изданиями, компьютерной и иной техникой, мебелью, транспортными средствами, хозяйственным инвентарем т.д.;
- организация доставки школьников в образовательные учреждения.

Аутсорсинг осуществляется силами внешних исполнителей и силами привлекаемых ими соисполнителей.

Источниками финансирования расходов при реализации указанных функций внешними исполнителями могут выступать бюджетные ассигнования, предусмотренные на развитие образовательных учреждений; средства целевых программ, а также собственные средства образовательных учреждений (от оказа-

ния платных услуг, доходы от предпринимательской деятельности, безвозмездные поступления, и др.).

II. Частно-государственное партнерство, требующее образования юридического лица (институциональная форма)

1. Частно-государственное партнерство в форме коммерческой организации

Данная форма ЧГП основана на положениях главы 4 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Цели коммерческой организации:

- поддержка и модернизация инфраструктуры сферы образования;
- реализация различных образовательных проектов, проектов в области издательской деятельности и др.;
- организация, финансирование и проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;
- внедрение инновационных технологий;
- создание *управляющих компаний* в целях обеспечения эффективного управления движимым и недвижимым имуществом в сфере образования.

Управляющая компания – юридическое лицо или группа компаний (вне зависимости от форм собственности или организационно-правовой формы), наделенные государством или собственником образовательных учреждений правом *выполнения функций государства или собственника по управлению образовательными учреждениями* и принявшие под эти права имеющиеся финансовые и властные ресурсы, переданные в целях качественной реализации поставленной государством или собственником задачи в виде сформулированного государственного задания.

Данная форма партнерства регламентируется положениями главы 55 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Государство или собственник образовательных учреждений:

- представляет образовательному учреждению и управляющей компании сформулированное и обеспеченное ресурсами государственное задание на выполнение основной функции образовательного учреждения;
- контролирует качество, сроки и объемы его выполнения;
- передает управляющей компании ресурсы и права управления образовательными учреждениями с целью обеспечения эффективного и качественного управления образовательными учреждениями и эффективного использования финансовых ресурсов.

Управляющая компания:

- принимает на себя полномочия «директора» («ректора») образовательного учреждения;
- выстраивает логистику управления образовательным учреждением;
- на основе договоров между субъектом РФ, муниципалитетом и управляющей компанией государство обеспечивает полное финансирование государственного заказа, т.е. оплата производится под стратегию развития образовательного учреждения через управляющую компанию, которая отслеживает полноту и своевременность финансирования;
- отвечает за эффективное использование имущественных комплексов образовательных учреждений и имеющегося оборудования, определяет формы их максимально возможного использования под нужды образовательного учреждения, производит модернизацию, ремонты и иное совершенствование, применяет различные формы эффективного использования имеющихся мощностей;
- обеспечивает образовательное учреждение квалифицированными кадрами, включая их переподготовку в вузах, корпоративную переподготовку, привлечение известных специалистов по контракту, поддерживает непосредственную практическую связь с работодателями;
- применяет современные технологии, использует различные финансовые и интеллектуальные ресурсы, создает научные школы.

В сфере образования потенциально могут использоваться три типа управляющих компаний:

1. Управляющие компании, *осуществляющие деятельность от имени владельцев*, – для эффективной организации и модернизации образовательного процесса в нескольких образовательных учреждениях.
2. Управляющие компании *недвижимости и жилищно-коммунальной сферы* – для обслуживания зданий и управления использованием помещений, модернизации зданий образовательных организаций.
3. Управляющие компании *финансовых активов* – для управления целевым капиталом образовательных организаций.

Наиболее перспективной формой ЧГП в виде привлечения в сферу образования управляющих компаний является привлечение управляющих компаний, осуществляющих *деятельность от имени владельцев/учредителей*.

2. Частно-государственное партнерство в форме некоммерческой организации

Данная форма ЧГП регламентируется Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях» (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 437–ФЗ).

Формы партнерства

- Автономная некоммерческая организация и некоммерческое партнерство.
- Благотворительные фонды и фонды развития.

Интересы партнеров

Частного бизнеса:

- участие в управлении образовательными организациями;
- формирование социального заказа системе образования и влияние на качество подготовки специалистов.

Государства:

- управление фондом через своих представителей в Попечительском совете фонда;
- надзор за деятельностью фонда, принятием другими органами фонда решений и обеспечением их исполнения;
- использование средств фонда (*целевого капитала*) с целью экономии в расходовании бюджетных средств на развитие системы образования.

Целевой капитал как механизм государственного и частного партнерства

Регламентируется Федеральным законом от 30 декабря 2006 г. № 275–ФЗ «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

Целевой капитал – это та часть имущества некоммерческой организации, которую она формирует за счет передаваемых ей пожертвований в виде денежных средств, а затем передает в доверительное управление управляющей компании в целях получения дохода, используемого для финансирования уставной деятельности данной некоммерческой организации – собственника целевого капитала или иных некоммерческих организаций – получателей доходов от целевого капитала.

Ключевые понятия партнерства

- Жертвователю
- Целевой капитал
- Попечительский совет Фонда
- Управляющая компания (акционерное общество/общество с ограниченной ответственностью/общество с дополнительной ответственностью)

- Некоммерческая организация (образовательное учреждение)

Технологическая схема работы

1. Юридическое/физическое лицо создает специализированную некоммерческую организацию в форме фонда, в уставе которого зафиксировано, что он создан для формирования целевого капитала, использования и распределения дохода от целевого капитала в пользу конкретного ОУ.
2. В течение года формируется целевой капитал фонда за счет пожертвованных благотворителей (только в виде денежных средств не менее 3 млн. руб.).
3. Фонд передает целевой капитал в доверительное управление Управляющей компании.
4. Управляющая компания направляет полученный доход ОУ для его использования в соответствии с установленными целями.
5. Попечительский совет фонда формирует отчет, публикуемый в сети Интернет. Жертвователю имеет право отменить пожертвование в случае нецелевого использования средств.

Доходы от целевого капитала могут направляться:

- на создание стимулирующих фондов по оплате труда преподавателей и грантов для поддержки обучающихся;
- развитие материально-технической базы и информационной среды, приобретение современного оборудования, пополнение библиотечного фонда;
- разработку и внедрение образовательных инноваций;
- финансовую поддержку социального пакета работников;
- финансирование стажировок и повышения квалификации;
- другие цели в интересах образования.

3. Частно-государственное партнерство в форме концессионного соглашения

Отношения сторон концессионного соглашения регулируются нормативными правовыми актами только федерального уровня, в первую очередь – Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115–ФЗ «О концессионных соглашениях».

Ключевые понятия партнерства

- Концессионное соглашение
- Концедент
- Концессионер

Концессионное соглашение – это соглашение, по которому одна из сторон – *концессионер* – обязуется за свой счет создать и (или) реконструиро-

вать определенное недвижимое имущество – объект концессионного соглашения – и осуществлять с использованием (эксплуатацией) этого имущества определенную концессионным соглашением деятельность в течение определенного этим соглашением срока, а другая сторона – *концедент*, – которая является и будет являться собственником создаваемого и (или) реконструируемого имущества, предоставляет концессионеру права владения и пользования этим имуществом для осуществления указанной деятельности.

Концедент – это Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления.

Концессионером может быть индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующее без образования юридического лица по договору простого товарищества два и более указанных юридических лица.

Судьба имущества в рамках концессионного соглашения (далее – соглашения)

Собственность концедента:

- объект соглашения;
- *недвижимое имущество*, которое создано концессионером с согласия концедента, но относится к объекту соглашения или входит в состав иного передаваемого концессионеру по соглашению недвижимого имущества;
- *недвижимое имущество*, которое создано концессионером без согласия концедента, не относится к объекту соглашения и не входит в состав иного передаваемого концессионеру в рамках соглашения имущества;
- *движимое имущество*, которое входит в состав иного передаваемого концессионеру по соглашению имущества.

Собственность концессионера:

- *недвижимое имущество*, созданное концессионером, при одновременном выполнении двух условий:
 - 1) это недвижимое имущество не относится к объекту соглашения и не входит в состав иного передаваемого концессионеру имущества;
 - 2) это недвижимое имущество создано с согласия концедента;
- *движимое имущество*, которое не входит в состав иного передаваемого концессионеру по соглашению имущества.

Сводные таблицы по основным формам и механизмам частно-государственного партнерства

Таблица № 1. «Основание создания партнерства, цели и ответственность партнеров»

Таблица № 2. Соответствие основных механизмов и форм ЧПП следующим существенным признакам
частно-государственного партнерства

Таблица № 3. Влияние реализации основных форм ЧПП на решение проблем, существующих в системе образования

Следует отметить, что реализация отдельных форм ЧПП в сфере российского образования осуществляется в условиях, которые характеризуются:

- отсутствием экономических стимулов для социально ответственного поведения бизнеса;
- широкого участия бизнеса в выработке стратегических приоритетов государственной политики в сфере образования, обеспечивающих развитие кадрового потенциала;
- разобщенностью участников партнерств, низким уровнем их консолидации;
- неразвитостью корпоративных служб развития персонала в организациях заказчиков образовательных услуг и низким уровнем квалификации менеджеров по персоналу;
- неразвитостью институциональных форматов частно-государственного партнерства и др.

Анализ курсов повышения квалификации, проведенных в 2012 году кафедрой управления развитием образовательных систем ПОИПКРО по теме «Государственно-общественное управление образованием», показал, что проблемами организационного характера ЧПП в сфере образования являются:

- отсутствие адекватной инфраструктуры между рынками труда и образовательными услугами, осуществляющей взаимодействие между всеми участниками частно-государственного партнерства;
- несовершенство нормативно-правовой базы, препятствующей развитию партнерства в сфере образования и его институционализации;
- неразвитость управленческих практик и технологий реализации частно-государственных партнерств;
- недостаточная подготовленность педагогических кадров к применению современных образовательных и профессиональных технологий и дефицит менеджеров образования;
- морально и физически устаревшая материально-техническая база образовательных учреждений;
- невысокий уровень заработной платы как фактор низкого престижа профессии педагога (преподавателя), старение педагогических кадров.

Вместе с тем уже сегодня ряд образовательных учреждений Псковской области по целому ряду параметров (управленческая практика и опыт социального партнерства, материально-техническая база и др.) потенциально способны реализовывать некоторые формы частно-государственного партнерства:

- МБОУ «Гимназия» г. Острова (директор – Л.В. Петрикова);
- МБОУ «Бежаницкая средняя общеобразовательная школа» пос. Бежаницы (директор – С.К. Михеев);

- МБОУ «Центр образования “Псковский педагогический комплекс”» г. Пскова (директор – Л.А. Николаева);
- МБОУ «Многопрофильный правовой лицей № 8» г. Пскова (директор – В.И. Деричева);
- МБОУ «Псковская лингвистическая гимназия» г. Пскова (директор – Т.В. Светенко);
- МАОУ «Лицей № 11» г. Великие Луки (директор – Е.А. Рождественская);
- МОУ «Новоржевская средняя общеобразовательная школа» (директор – В.К. Меркулова) и др.

Заключение

Начало зарождения общественного участия в управлении образованием в России мы отнесли к середине XIX века. Начиная с этого времени на региональном и муниципальном уровне в становлении общественно-государственного управления огромную роль сыграли земства. Земцы создали в сельской местности лучшие по уровню обучения и воспитания земские школы, организовали переподготовку учителей. Вся эта работа проводилась с опорой на местные силы общественности. Позднее созданным в 1905 г. Всероссийским учительским союзом (ВУС) как профессионально-политической организацией была провозглашена коренная реорганизация, демократизация и децентрализация в сфере образования. В мае 1917 года при Министерстве народного просвещения (МНП) Временного правительства появляется «Временное Положение...» о единой общественной образовательной школе. Особенно ярко тенденция привлечения педагогической общественности к выработке государственной политики в сфере образования проявилась в первые послереволюционные годы. Однако с 1930-х по 1980-е годы государственно-общественное управление образованием в сфере формирования государственной образовательной политики было свернуто, и на протяжении нескольких десятилетий было создано лишь несколько профессиональных творческих коллективов.

Итак, от создания общедоступной школы при царе Александре I до закрепления в Законе Российской Федерации об образовании (1992) принципа государственной политики РФ в области образования, ориентированного на демократический, государственно-общественный характер управления образованием и автономность образовательных учреждений, общественность в разной степени принимала участие в развитии и становлении российской школы.

Будущее в развитии школьных систем в Европе связано с гражданской школой, которой предоставляется значительная мера автономии по трем основным линиям: **правовой, экономической и педагогической.**

В моделях взаимодействия образовательных учреждений с общественностью, сложившихся к настоящему времени в реальной практике, наиболее рельефно проявляются следующие принципы: взаимодействия, социального партнёрства, публичности, системного взаимодействия. Наиболее эффективными моделями взаимодействия в системе образования зарекомендовали себя координационная модель, модель партнерских отношений, модель равноуровневого взаимодействия.

На развитие государственно-общественного управления в образовании в современных условиях влияют как положительные, так и отрицательные факторы. О них чаще всего можно узнать из выступлений руководителей образовательных учреждений на проводимых ПОИПКРО семинарах, конференциях, а также из заданий, выполненных слушателями курсов повышений квалификации, проводимых на базе СЦПК. Позитивные факторы слушатели связывают, как правило, с вышестоящими органами управления образованием и нормативно-правовой базой федерального и регионального уровня по развитию государственно-общественного управления. Негативные факторы связывают с системным кризисом в образовании, недостаточной проработанностью механизмов осуществления государственной политики в сфере государственно-общественного управления образованием, недостаточным развитием структур гражданского общества, способных сформулировать и предъявить общественный запрос к системе образования и пр. В отношении образовательных учреждений отмечается, что пока они не имеют реальной свободы, однако следует добавить и факт отсутствия должной инициативы со стороны самих руководителей. Их вполне устраивает, что органы общественного управления образовательных учреждений часто существуют только формально, не влияя на реальные управленческие и образовательные процессы, протекающие в школе. Система общественного управления образованием в настоящее время реально формируется, вырастает под конкретные управленческие задачи с разделением сфер ответственности и формированием соответствующих организационных форм. В управленческой литературе с разной детализацией прописаны полномочия (компетенции) ряда устоявшихся органов общественного управления современных образовательных учреждений: попечительский совет школы; управляющий совет ОУ, совет школы, родительский совет (комитет); педагогический совет, ученические органы самоуправления. В реальной практике эти рекомендации широко используются при разработке локальных актов (Положений о ...) на уровне образовательного учреждения.

Попечительские советы образовательных учреждений, созданных на территории Псковской области, как отмечает Н.К. Михайлова, фактически создавались по одинаковому образцу на основе рекомендаций, изложенных в поста-

новлении Правительства РФ от 10 декабря 1999 г. №1379 «Об утверждении примерного положения о Попечительском совете общеобразовательного учреждения» и рекомендаций Министерства образования РФ.

Включенный в структуру управления образовательным учреждением, попечительский совет взаимодействует с администрацией, родителями, педагогами, обучающимися, общественными организациями и стремится обеспечить оптимальные условия для обучения и воспитания учащихся.

Более скромное развитие государственно-общественного управления произошло в учреждениях дополнительного образования детей Псковской области (в настоящее время их более 60). Однако в сформировавшихся моделях можно выявить определенные характеристики, тенденции и перспективы. Выбор и инициирование той или иной модели государственно-общественного управления обусловлен конкретной ситуацией социально-экономического развития в районе, опытом работы руководителя учреждения, его личной заинтересованностью и осознанием значимости данной проблемы, уровнем социальной активности родителей, общественности. Складывается особая практика в развитии демократических норм в учреждениях дополнительного образования по поддержке и стимулированию деятельности детских самоуправленческих структур. Опыт показывает, что развивающееся государственно-общественное управление уже сегодня стало одним из действенных социальных механизмов, способствующих сохранению и развитию сферы дополнительного образования детей и приводит к положительным результатам. К ним можно отнести: рост активности участников образовательного процесса в управлении деятельностью учреждений дополнительного образования, появление новых направлений и форм образовательной деятельности, расширение социокультурного пространства учреждений, установление целенаправленных контактов с социумом (на принципах социального партнерства) и пр.

В то же время остаются еще ряд *проблем*, тормозящих развитие государственно-общественного управления в системе дополнительного образования. Среди них: недостаточная мотивация руководителей учреждений к развитию форм государственно-общественного управления, несформированность в сознании большинства населения восприятия общественности как субъекта управленческой деятельности в образовательной сфере, неразработанность соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей государственно-общественное управление в различных типах образовательных учреждений дополнительного образования, и пр.

В ближайшей перспективе начнется внедрение системы частно-государственного партнерства (ЧГП) в сферу образования. По мнению федеральных органов управления, это внедрение является важным условием достижения це-

левых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации. Появление частно-государственного партнерства (ЧГП) в сфере образования приведет к существенному изменению в моделях управления региональным образованием и роли общественности в этом управлении. К этим переменам необходимо готовиться уже сегодня как руководителям образования, так и институтам, обеспечивающим повышение квалификации и переподготовку лиц, обеспечивающих государственно-общественное, частно-государственное управление образованием.

Мы разделяем позицию ведущих специалистов (А.М. Моисеев, О.М. Моисеева, О.Е. Лебедев, А.А. Пинский и др.) в том, что развитие государственно-общественного управления образованием необходимо рассматривать, прежде всего, как развитие его участников, а участие в управлении инновационными процессами – как способ такого развития.

Особенность сегодняшней ситуации состоит в том, что развитие государственно-общественного управления образованием осуществляется в условиях открытого информационного культурно-образовательного пространства общего и дополнительного образования и потому вносит коррективы в эту деятельность.

Литература

1. *Агранович М.Л., Заир-Бек Е.С., Кожневникова О.Н., Поневаж В.П., Рачевский Е.Л.* Методические рекомендации по разработке, публикации и распространению аналитических докладов о состоянии и развитии систем образования. НФПК. – М.: Аспект Пресс, 2006.
2. *Акинфеева Н.В., Владимирова А.П.* Государственно-общественное управление образовательными системами. – Саратов, 2001.
3. *Бахмутский А.Е.* Мониторинг школьного образования. – М.: Изд-во МИОО, 2004.
4. *Бочкарев В.И.* Директору школы о самоуправлении. – М.: Владос, 2001.
5. Вариативные модели школьных управляющих советов в России: создание, деятельность, сопровождение / Под ред. А.М. Моисеева. – М., 2010.
6. *Горюнова М.А., Мелихова Л.Г., Мельников М.Г.* Интернет-правительство образовательного учреждения. – СПб.: ЛОИРО, 2003.
7. *Громова Л.А., Трапцын С.Ю., Тимченко В.В.* Качество образования в контексте программы ЮНЕСКО «Образование для всех»: российское видение: Рекомендации по результатам научных исследований / Под ред. акад. Г.А. Бордовского. – СПб., 2006.
8. Дополнительное образование детей: Учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений / Под ред. О.К. Лебедева. – М., 2003.
9. Использование мониторинга системы образования в законотворческом процессе. – М., 2010.
10. Материалы проекта ФЦПРО «Разработка, апробация и внедрение моделей государственно-общественного управления образованием в образовательные учреждения, реализующие общеобразовательные программы». – 2006.

11. Методические рекомендации по развертыванию и организации деятельности управляющих советов/ Под ред. А.М. Моисеева.– М.: Готика, 2005.
12. Методические рекомендации по разработке, публикации и распространению аналитических докладов о состоянии и развитии систем образования национального, регионального и субрегионального уровней на основе статистики. – М.: Аспект Пресс, 2006.
13. *Моисеев А.М., Моисеева О.М.,* Основы стратегического управления школой: Учебное пособие. – М.: Центр педагогического образования, 2008.
14. Образовательная программа обучения общественных управляющих /Сост. А.М. Моисеев, руководитель проекта А.А. Пинский. – М.: Росообразование, 2005.
15. *Пинский А.А.* Общественное участие в управлении школой: Школьные советы. – М.: Альянс – Пресс, 2004.
16. Приказ Минобрнауки России от 24 декабря 2010 г. N 2075 «О продолжительности рабочего времени (норме часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников».
17. Проект сводного доклада «О реализации ... инициативы “Наша новая школа” в 2011 году». Режим доступа: <http://mon.gov.ru/dok/akt/9355/>
18. *Прутченков А.С., Калиш И.В., Новикова Т.Г.* Организация ученического самоуправления в общеобразовательном учреждении: региональные модели. – М., 2005.
19. Расширение общественного участия в управлении образованием. – М.: Эврика, 2006.
20. Руководство для членов школьных Управляющих советов. – М., 2010.
21. Учебно-методические материалы по организации деятельности управляющих советов /Под ред. А.М. Моисеева. – М., 2004.
22. Школьные управляющие советы. Смысл, формирование, первый опыт работы / Сост. А.А. Пинский. – М. – Ханты-Мансийск, 2010.
23. Оценка деятельности современной школы: Учебное пособие. – М.: АПК и ППРО, 2009.
24. *Филиппов В.М.* Школой сможет поручить и общественность // Российская газета. – 27.03.2003.

Адреса корреспондирующих сайтов

<http://www.boards-edu.ru/> – Общественное участие в управлении образованием
www.mon.gov.ru – сайт Министерства образования РФ
www.edu.ru – «Российское образование»
www.bestschool.ru – «Лучшие школы России»
www.rost.ru – Совет при президенте России по национальному проекту «Образование»

Интернет-ресурсы для руководителей образовательных учреждений

- ПОИПКРО <http://poipkro.pskovedu.ru>
- Библиотека ПОИПКРО <http://poipkro.pskovedu.ru/~cnpi/index.htm>

Журналы

- «Директор школы» <http://www.direktor.ru/default.htm>
- «Вестник образования» <http://www.vestnik.edu.ru/>
- «Образование в документах»
<http://www.informika.ru/text/magaz/ovd/publishing.htm>

Полезные и информационные сайты

Интернет-сообщество учителей <http://pedsovet.ru>
Российский общеобразовательный портал www.school.edu.ru

Содержание

Введение	3
Исторические аспекты зарождения и развития участия общественности в управлении образованием в России	5
Практико-ориентированные модели государственно-общественного управления современных российских школ	11
Факторы, влияющие на развитие государственно-общественного управления в современной ситуации	15
Разделение сфер ответственности и формирование соответствующих организационных форм, обеспечивающих активное участие общественности в управлении образованием	18
Из опыта развития попечительских советов в образовательных учреждениях Псковской области	25
К вопросу общественно-государственного управления в учреждениях дополнительного образования детей Псковской области	29
Частно-государственное партнерство в условиях развития государственно-общественного управления развитием образования	34
Заключение	51
Литература	54