

Государственно-общественное образование

Владимир И. Гусаров

Оглавление

Предисловие

Глава I. Теория и практика общественного участия в управлении образованием в России в XIX – XX вв.

- § I.1 Историография отечественного общественного участия в управлении образованием в XIX - XX вв. как части системы местного самоуправления
- § I.2 Государство и самоуправление в России в XIX - XX вв.
- § I.3 Отечественный опыт общественного участия в управлении образованием в XIX - XX вв.

Глава II. Современная практика участия общественности в управлении образованием (90-е гг. XX в. – начало XXI вв.)

- § II.1 Современный зарубежный опыт общественного участия в управлении образованием
- § II.2 Современные представления о государственно - общественном управлении образованием в России
- § II.3 Нормативно-правовое обеспечение общественного участия в управлении образованием в РФ

Глава III. Основные формы общественного участия в управлении образованием: опыт самарского региона

- § III.1 Отраденская всероссийская «Ярмарка социально-педагогических инноваций» в образовательном пространстве
- § III.2 Рейтинг образовательных учреждений: возможности участия общественности
- § III.3 Гражданское образование как условие формирования активной общественной позиции
- § III.4 Попечительство как инструмент включения общественности в механизмы управления образованием

Глава IV. Перспективы развития участия институтов гражданского общества и широкой общественности в управлении образованием

- § IV.1 Концептуальные обоснования общественного участия в управлении образованием
- § IV.2 Ресурсы развития общественного участия в управлении образованием

Заключение

Библиография

информация для всех

Электронная версия создана
МОО ВПП ЮНЕСКО
«Информация для всех»
www.ifap.ru

ВВЕДЕНИЕ

Интеграция России в систему мирового сообщества обусловила возникновение ряда специфических национальных проблем. Одной из таких проблем стала необходимость встраивания отечественной системы образования в международное информационное поле без потери собственных достижений в этой области. Эта длительная и кропотливая работа охватывает широкий спектр вопросов: от проектирования систем управления народного образования до реализации и контроля результатов его перестройки.

Стержневым фактором такой перестройки является демократизация общественных институтов, в процессе которой социальное управление перестает быть вмешательством в историческое развитие методом проб и ошибок или организованным насилием на основе «коллективных решений». Вместе с тем разбуженная инициатива педагогической общественности требует таких организационных форм, которые гармонизируют богатейший спектр инноваций, позволяющих не только планировать развитие образования, но и переосмыслить статус человека как познающего и действующего субъекта, как гражданина своей страны и мира.

Совершенствование системы образования в России объективно выступает существенной частью публичной политики государства, так как влияет на уровень и характер социальной и личной жизни каждого человека, на становление его сознательной гражданской позиции и на формирование гражданско-правового общества в целом.

В российском законе «Об образовании» декларировано, что политика в области образования «основывается на принципе государственно-общественного характера управления». На практике, с 1993 г. понимание того, что означает государственно-общественный характер управления образованием, было чрезвычайно неоднородным, начиная с использования простого опроса общественного мнения при принятии управленческих решений и заканчивая представлениями о необходимости создания альтернативной общественной системы образования. Отсутствовало согласованное понимание значений ключевых категорий и видение желаемого будущего состояния ситуации в сфере отношений государства, гражданского общества и образования, представление о социально и образовательно значимых результатах. Такая ситуация, по-видимому, отражает объективно сложившийся к настоящему времени уровень осмысления данной проблематики в профессиональном сообществе.

Необходимо отметить, что государственно-общественное управление образованием является одной из основ становления российской государственности, базирующейся в том числе и на институтах местного самоуправления. В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-Р (п.2) в разделе «Цели и основные задачи модернизации образования» говорится о его общественной составляющей: «Активными субъектами образовательной политики должны стать все граждане России, семья и родительская общественность, федеральные и региональные институты государственной власти, органы местного самоуправления, профессионально-педагогическое сообщество, научные, культурные, коммерческие и общественные институты» [146].

Нацелить сегодня органы местного самоуправления на организацию активного влияния на местное сообщество через муниципальную общеобразовательную школу означает включить и местное самоуправление, и сообщество в процессы воспитания, создания гражданского общества. Особая актуальность данных вопросов для развития образования обусловлена:

- стержневым значением развития принципиально новых государственно-общественных отношений в сфере образования, признанным в стратегических документах по модернизации российского образования на период до 2010 г.;

- большим потенциальным вкладом обновленной системы управления образованием в решении главных ее проблем – обеспечения доступности и качества образования, эффективности образовательной системы;

- принципиальной невозможностью эффективного решения таких ключевых вопросов, как формирование и принятие социального заказа системе образования, ресурсная поддержка реализации такого заказа и оценка процесса и результатов образовательной деятельности, демократизация образования, рост его открытости, доступности и прозрачности, расширение числа и усиление мощи субъектов образования, модернизация систем управления в отрасли, интенсивное и многостороннее взаимодействие властных структур, общества и образования;

- несоответствием существующего состояния государственно-общественных отношений и управления образованием современным требованиям (в частности, ведомственность, закрытость, непрозрачность управления, недостаточная эффективность «штатного» государственного управления, слабая вовлеченность общественности в образование и управление им, неготовность администраторов образования и образовательного сообщества к партнерству с социальными субъектами и т.д.).

Одновременно важно отметить эксклюзивный потенциал образования как ресурса становления и развития гражданского общества через воспитание граждан и сообщества средствами образовательной деятельности, стимулирование открытой деятельности образовательных институтов, вовлечение родителей в активную гражданскую деятельность и т.п.

В этих условиях особую актуальность приобретает поиск путей и средств, способных вывести систему образования на новый качественный уровень, придать ее развитию необходимый динамизм, сделать необратимыми позитивные сдвиги. Резервы развития образования находятся как внутри, так и вне образовательной сферы. Поиск таких резервов, механизмов их использования осуществлялся с разной долей успешности в различные исторические периоды. Диалог с прошлым делает продуктивным поиск новых социальных ценностей, анализ истоков современных педагогических концепций и общественных инициатив в области образования в истории, сопоставимых с современной педагогической действительностью. Развитие школы во все времена не было изолировано и являлось частью общественного процесса, как сама система среднего образования является неотъемлемой частью общества.

Поэтому изучение механизмов влияния общественных потребностей на развитие школы, общественной составляющей в образовании должно исходить из закономерностей, взаимосвязи, взаимообусловленности развития общества и школы, из того, что цели образования, его структура, содержание, а также методика обучения, в конечном счете, всегда выполняли социальный заказ общества и менялись в зависимости от его потребностей.

В этом смысле рост общественных возможностей управления школой должен как раз обеспечить столь необходимую связь от «потребителя» образовательных услуг (от семьи – ребенка и его законных представителей, а также от более отдаленного и опосредованного «потребителя» этих услуг, а именно местного сообщества, экономики и проч.) к «поставщику» образовательных услуг: учителям школы и ее администрации. Система же линейно-иерархическая и без обратной связи не только субъективно «несимпатична», но и просто неэффективна.

В конце XX – начале XXI в. со всей остротой обнажился кризис традиционных систем передачи знаний от одного поколения к другому. Централизованные системы образования (как в Германии, Англии, России) с жесткой вертикалью подчинения, с соответствующим набором учебных технологий и методик, с определенными структурами управления учреждениями образования перестали справляться с требованиями, предъявляемыми обществом. Американская система муниципального образования с очень слабо развитым государственным регулированием тоже зашла в тупик. Все это

происходит на фоне возросшей мобильности в мире, увеличения вала и скорости обновления информации, возникновения принципиально новых коммуникативных систем.

И поэтому не случайны, с одной стороны, явные тенденции изменения структуры управления публичными школами в странах ЕЭС и в США, Канаде, Южной Америке и т.д. и, с другой стороны, принципиальный тезис отечественной Концепции модернизации образования – «система образования должна быть ориентирована не только на задания со стороны государства, но и на постоянно возрастающий общественный спрос, на конкретные интересы семей, местных сообществ, предприятий» [146, с.18].

В России ситуация в значительной степени усугублена начавшимися с середины 80-х годов общественно-политическими, социально-экономическими, культурными и научными изменениями, ставшими после 1991 г. радикальными. Существовавшая система образования начала распадаться. Требования жизни к ней, ранее достаточно стабильные, были резко переформатированы и продолжают динамично меняться. Обновленная парадигма развития общества предполагает необходимость дальнейших коренных преобразований в социуме, больших изменений как в учителе и ученике, так и во взаимоотношениях общества, государства и системы образования, и внутри самой системы.

К настоящему моменту в литературе частично представлен новый опыт осуществления государственно-общественного управления образованием и социального партнерства с участием образования на региональном, муниципальном и школьном уровнях.

На важность проблематики общественного участия в управлении образованием указывают многие исследователи. Например, были детально рассмотрены Н.В. Акинфиевой базовые теоретические понятия государственно-общественного управления образованием [47]. Она ввела в научный оборот определения государственно-общественных образовательных отношений, государственно-общественного взаимодействия, дала собственную трактовку государственно-общественного управления образованием.

А.Н. Поздняков – один из авторов, осветивший историю развития и внедрения в практику принципов государственно-общественного управления образованием в России [216].

Критический обзор правовых и организационных условий, ограничивающих или обеспечивающих включение в процессы принятия значимых для жизни школы решений различных новых субъектов, как правило, избираемых и не входящих в систему внутришкольной и вышестоящей линейной администрации, предложения к нормативно-правовым дополнениям для развития общественной составляющей в управлении образованием, анализ английской модели государственно-общественного управления школой в качестве наиболее подходящей для внедрения в российских условиях представляет А.А. Пинский [200, 211, 269].

И.В. Гревцова [97, 99] подробно освещает методические аспекты внедрения социального партнерства с помощью создания ассоциации выпускников на базе школы. Кроме того, ряд работ этого автора и С. Линдемманн-Комаровой посвящены деятельности общественных школьных фондов как институций, способствующих решению социальных проблем местного сообщества, технологии их создания и привлечения средств [98].

Среди наиболее известных экспертов в области попечительства как необходимого института в рамках общественно-государственного управления и соуправления школой можно назвать А.И. Адамского [38, 39, 40, 41, 42, 43, 44].

За философскую основу государственно-общественного управления образованием можно принять концепцию общественно-ориентированного образования. Среди зарубежных авторов, занимающихся анализом сущности общественно-ориентированного образования, а также развитием движения общественно-активных школ, можно выделить,

в первую очередь, Ч. Лоринци [169], С. Линдемманн-Комарову [167], Ю. Мелег [171], Г. Тайта [280], Д. Кузлик [155]. Группа российских авторов представлена Т. Буйновской [62], Т. Епанчинцевой [113], Н.Б. Крыловой и рядом других [62].

Анализ деятельности общественно-активных школ как механизма развития гражданского общества находится в фокусе исследований таких российских авторов, как О. Котиков [154], Т. Епанчинцева [113], Т. Буйновская [62], А. Ткаликов [282], И. Гревцова [99], М. Львова [170] и других.

Исследованием общественно-активных школ занимаются и в Самарском регионе, где в рамках реализации регионального проекта Самарской области (Мегапроект «Развитие образования в России») был проведен целый ряд социологических исследований по изучению моделей общественно-активных школ в сельских районах. Среди работ самарских исследователей следует назвать, в первую очередь, работы Б.А. Никитиной, Т.А. Гребневой (Т.А. Фоминой), Н.Г. Ковалевой, Ю.Г. Кочкина, Л.М. Чеглаковой, В.В. Карасева, И. Зверевой, О.К. Самарцевой, И.А. Логиновой [196, 96, 138, 125, 242].

Одним из основных принципов, на которых зиждется концепция общественно-ориентированного образования, является *социальное партнерство*. Идеи социального партнерства вызревали на протяжении всей истории человечества.

Современные исследователи [281, с.154], анализируя предпосылки возникновения этой концепции, говорят о существовании в истории науки четырех этапов синтеза идей, касающихся социального партнерства: античный период, связанный с представлениями об идеальном государстве и месте граждан в этом государстве; период XVI – первой половины XVIII в., связанный со становлением и развитием теоретических конструктов естественно-правовой модели общества; период конца XVIII – начала XX в., связанный с оформлением социального партнерства как парадигмы социального взаимодействия; период середины XX в., касающийся рассмотрения социального партнерства как инструмента формирования гражданского общества.

Мировой опыт, накопленный различными научными дисциплинами, предлагает различные трактовки феномена социального партнерства, интерпретация которых обуславливается пониманием его содержания в зависимости от предметной области. В настоящее время данное понятие прочно вошло в лексикон целого ряда общественных наук: экономику, политологию, право, социологию, педагогику.

Во многих работах социальное партнерство рассматривается через призму согласования и реализации интересов всех участников этого процесса. В этом ракурсе социальное партнерство стало предметом анализа сравнительно недавно. Здесь можно выделить публикации В.М. Якимца, С.П. Перегудова, Л.М. Коноваловой, И.Е. Городецкой, М. Либоракиной, М. Флямера, А.Е. Кутейникова, В.И. Редюхина и ряда других авторов [310, 209, 91, 165, 166, 158].

Основная проблематика государственно-общественного управления, на наш взгляд, состоит в том, что обнаруживается разрыв между старым институциональным устройством системы образования и новыми эффективными попытками изменения образовательных институтов.

Выстраивание на базе школы системы государственно-общественного сотрудничества заключается в проектировании, организации и развитии необходимых институтов и форм деятельности внутри и вовне школы, в выборе процедур их успешного функционирования.

Создание региональных моделей и механизмов государственно-общественного управления в системе образования – это формирование новой социальной реальности, обучающей, воспитывающей и активизирующей всех участников образовательного процесса, а также социальное окружение.

Конечно, описание и исследование различных аспектов и механизмов осуществления принципа государственно-общественного управления образованием происходит сейчас достаточно широко. Однако серьезным препятствием на пути поступательного развития

системы образования является то, что полученные на отдельных островках новые модели образовательных учреждений и примеры обновления содержания образования не связываются в единую систему и не порождают перспективного видения массовой трансформации на основе полученного опыта.

Отсюда возникает необходимость углубления исследований уже созданных региональных механизмов реализации общественного участия, анализа их достижений и противоречий. Проведение такой работы позволит в дальнейшем застраховать систему образования от хаотической эволюции [197].

Таким образом, основной целью данной работы является комплексный анализ основных подходов к рассмотрению государственно-общественного участия в управлении образованием, условий его реализации, а также существующих механизмов его реализации на практике. В настоящей книге автор стремился проследить, к каким результатам приводит внедрение таких механизмов в регионах в обстановке происходящих в системе образования перемен, переориентации системы управления, эволюции ценностных представлений.

Мы не думаем, что может быть найден какой-то унифицированный взгляд на государственно-общественное управление образованием. Однако полагаем, что необходимо найти общие представления о государственно-общественном характере управления образованием.

Своими задачами в рамках монографии мы видим:

- анализ исторических предпосылок и примеров реализации принципов государственно-общественного управления образованием в контексте местного самоуправления;
- обобщение современной мировой и отечественной практики участия общественности в управлении образованием;
- анализ основных форм и механизмов общественного участия, их достижений и противоречий;
- описание опыта одного из образовательных округов Самарской области по внедрению таких механизмов в практику работы образовательной системы;
- моделирование основных контуров и перспектив участия общественности в управлении образованием.

Поставленные задачи решались с помощью проектирования и внедрения автором форм общественного участия в управлении образованием в рамках деятельности Отраденского управления образованием министерства образования и науки Самарской области, проведения полевых и кабинетных исследовательских работ, анализа историографии, законодательства и данных, полученных в результате диагностирования.

Теоретико-методологическую базу данной работы составили концепции и труды современных авторов по вопросам теории управления, труды основоположников социологии образования, отечественных специалистов по проблемам местного самоуправления, фундаментальные исследования таких ученых, как А.И. Адамский, Н.В. Акинфьева, А.А. Пинский, которые занимаются вопросами государственно-общественного управления образованием. Автор стремился при этом в меру своих сил и возможностей развить содержащиеся в этих работах идеи, обобщить их, а также рассмотреть, а иногда и просто поставить вопросы, которые не нашли в них отражения. Предлагаемая книга представляет собой попытку системного социального исследования процессов введения общественного участия в управление образованием.

Методологической основой является комплексный подход к анализу взаимообусловленных процессов в механизмах общественного участия, что позволяет рассмотреть модель государственно-общественного управления образованием с позиций реализации основных функций системы образования и показать роль общественного участия и эффективного взаимодействия в достижении ведущих целей.

Эмпирическую базу данной работы составили социологические исследования, проведенные под руководством автора сотрудниками Отрядненского управления образованием министерства образования и науки Самарской области («Изучение представлений общественности об особенностях функционирования школьных советов», 11 школ из 5 регионов, N=257 человек), исследования Центра гуманитарных технологий и исследований «Социальная Механика» («Ярмарка социально-педагогических проектов и воспитательных технологий – 2005» в образовательном пространстве региона», N=71 человек (метод опроса), N=22 человека (глубинное интервью), контент-анализ СМИ; «Ярмарка социально-педагогических инноваций-2006» как механизм вовлечения общественности в систему управления образованием» N=130 (метод опроса)).

Рассмотренные в исследованиях региональные примеры общественного участия в управлении образованием, взятые из практики деятельности Отрядненского управления образованием, являются результатом проектировочной работы автора и практики внедрения разработанных форм и методов в деятельность руководимого им управления образовательного округа.

Научная значимость работы заключается в обобщении основных подходов и существенных характеристик модели государственно-общественного управления образованием, в рассмотрении ее в контексте системы местного самоуправления, в комплексном анализе исторических предпосылок общественного участия. На материалах конкретно-социологических исследований показаны позитивные тенденции внедрения механизмов общественного участия в управление образованием.

В сущности, весь изложенный в данной книге подход можно рассматривать в качестве одного из ключевых механизмов реализации влияния общественного спроса на предложение системы образования.

Представленная монография состоит из введения, четырех глав и заключения. Первая глава посвящена историографии общественного участия в управлении образованием в XIX-XX вв. как части системы местного самоуправления и описанию отечественного опыта в сфере общественно-государственного взаимодействия в управлении образованием. Во второй главе проанализирована современная практика участия общественности в управлении образованием в России и в мире, а также нормативно-правовое обеспечение общественного участия в управлении образованием в Российской Федерации. В третьей главе описаны основные формы общественного участия на примере регионального опыта и практики их осуществления в Самарском регионе. В четвертой главе автор попытался контурно наметить перспективы развития участия институтов гражданского общества и общественности в управлении образованием через описание концептуальных основ и ресурсов их развития.

Рассматривая некоторые общие аспекты проблемы государственно-общественного управления образованием, автор отнюдь не претендует на сколько-нибудь исчерпывающее их исследование и решение. Данная проблема исключительно многогранна. Она может быть решена лишь совместными усилиями теоретиков и практиков, усилиями представителей как педагогических, так и общественных, управленческих наук. Одна из важных целей, которую автор ставит перед собой, – привлечь внимание, пригласить специалистов к всестороннему исследованию механизмов общественного участия в управлении образованием.

С чувством благодарности автор обращается к тем исследователям, работы которых были использованы в этой книге, ко всем, кто добрым советом, пожеланиями и замечаниями способствовал ее выходу в свет.

Автор надеется, что представленный материал поможет представителям педагогической общественности, научным сотрудникам и практикам сориентироваться в содержании концепции государственно-общественного управления образованием, получить комплексное представление о возможных механизмах общественного участия на региональном уровне и сформировать стратегию развития образовательных учреждений на своей территории с использованием описанных в книге механизмов и технологий.

В заключение хотелось бы выразить надежду, что эта книга найдет своего читателя и будет им востребована.

ГЛАВА I. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ В XIX – XX ВВ.

§I.1. Историография отечественного общественного участия в управлении образованием в XIX - XX вв. как части системы местного самоуправления

Появление и формирование структуры земской школы, ставшее в России второй половины XIX - первой четверти XX в. высшей формой общественного участия в системе местного самоуправления, в целом, и в управлении образованием, в частности, вызывает неослабевающий научный интерес у современных исследователей. Внимание к местному самоуправлению и этому конкретному элементу народного образования обусловлено не только общепризнанной его результативностью и исторической значимостью, но и спецификой современной ситуации в экономике, политике и культуре России. Осмысление данной проблематики неразрывно связано с общим анализом развития отечественной школы второй половины XIX - начала XX в. Земский опыт школьного строительства может помочь в решении некоторых современных проблем, особенно в поиске наиболее эффективных способов обновления современной системы народного образования.

Историография земского участия в народном образовании является весьма обширной. Она энергично стартовала уже в первые годы существования новых органов самоуправления, активно развивалась до 1917 г., возродилась после длительного перерыва в 1950-60-х годах и получила второе дыхание в конце XX в. Таким образом, накопленный материал позволяет современному исследователю выделить как содержательные, так и хронологические этапы ее развития, имеющие свои характерные черты.

Хронологически, наглядно выделяются следующие основные этапы:

1. Дореволюционный период (1860 – 1917 гг.)
2. Советский период (1917 (1950) – 1990 гг.)
3. Постперестроечный период (1990 г. – 2006 г.).

Опираясь на труды таких исследователей как В.В. Гармиза., Л.Г. Захарова, В.А. Горнов, Е.В. Чернышева, Ю.В. Коробейников и др. [80, 81, 90, 301, 151], систематизировавших отдельные результаты в изучении истории земства в дореволюционной историографии можно выделить три направления: консервативное, представленное С.Ф. Платоновым, С.С. Татищевым, С.Ю. Витте; либеральное – А.А. Головачевым, Г.А. Джаншиевым, К.Д. Кавелиным, Б.Б. Веселовским, А.А. Кизеветтер, марксистское – В.И. Лениным.

Анализ «Положения о земских учреждениях», различных аспектов земской деятельности и организационных вопросов местного самоуправления проводили А.В. Лохвицкий, Б.Н. Чичерин, А.И. Васильчиков, А.А. Головачев, В.П. Безобразов и многие другие исследователи. Большинство вышеперечисленных авторов являлись сторонниками так называемой «общественно-хозяйственной» теории местного самоуправления, то есть ратовали за полную самостоятельность земства в вопросах местного хозяйства; роль государства при этом сводилась к наблюдению за формальной законностью. В 70-80-е годы XIX в. была опубликована серия работ как консервативного (А.Д. Пазухин, П.Л. Корф, Г.А. Евреинов и др.), так и либерального (К.К. Арсеньев, В.К. Скалон, О.К. Нотович) толка. На рубеже XIX-XX вв. весьма популярным становится «государственное» направление теории самоуправления, сторонники которой (А.Д. Градовский, М.И. Свешников, И.М. Коркунов) рассматривали земские органы как часть государственных структур, заведовавших по распоряжению правительства отраслями местного хозяйства.

В этот период к полемике присоединился целый ряд историков школы и педагогики, непосредственных участников процесса их становления и развития. Это М.И. Демков,

Е.А. Звягинцев, С.А. Золотарев, Г.А. Фальборк, В.И. Чарнолуцкий, П.Ф. Каптерев, Н.В. Чехов и др [126, 288, 299].

Официальные взгляды на школу второй половины XIX в. были изложены в работах представителей учебных и других государственных ведомств – В.В. Григорьева [100], С.И. Миропольского [180, 181], С.В. Рождественского [232] и др. В них рассмотрены, главным образом, законодательные инициативы Министерства народного просвещения и деятельность правительственных учебных заведений, а роль органов местного самоуправления практически не отмечена или сильно преуменьшена.

Внимание к деятельности земств особенно возросло в связи с подготовкой к 40-летнему юбилею земской реформы. Некоторые итоги их работы в различных сферах были отражены в вышедшем в 1914 г. «Юбилейном земском сборнике».

В целом, на начальном этапе представители консервативного и либерального направлений давали положительную оценку реформам. Негативная же оценка деятельности земств появляется в официальном направлении одновременно с началом контрреформ. По мнению государственных деятелей и публицистов, придерживавшихся этих взглядов, буржуазные реформы, в том числе земская, повлекли за собой самые негативные последствия в виде революционного движения. Поэтому, чтобы стабилизировать положение в обществе, надо максимально ограничить элемент самоуправления, как «противоестественный и вредный в условиях самодержавия» [76, с.89].

Многих либералов, не только историков, но и юристов, и публицистов: В.П. Безобразова [54], А.И. Васильчикова [70], В.М. Гессена [85], А.Д. Градовского [93], Н.М. Коркунова [149], Б.Н. Чичерина [302], Д.Н. Шипова [303] – интересовал статус земских учреждений. При этом предлагались две теории самоуправления: общественная и государственная. Сторонники общественной теории местного самоуправления противопоставляли интересы государства и местные, отделяли административное управление хозяйством от политической формы правления. По их мнению, органы государственной власти и местного самоуправления имеют разные функции и должны существовать параллельно и независимо друг от друга. Сторонники государственной теории, напротив, считали органы местного самоуправления фундаментом общего государственного устройства, поэтому выступали за включение земских органов в систему государственных учреждений. Правовая база деятельности земств стала предметом анализа К.Д. Кавелина [136], утверждавшего, что Положение 1864 г. заложило прочный фундамент местного самоуправления в России. Ему оппонировал известный земский деятель и либерал А.А. Головачев, автор версии о компенсационном характере земской реформы. Признавая, что реформа 1864 г. внесла в законодательство и общественную практику в качестве значимых начал самоуправление и всесословность, он считал главным ее недостатком неправильное разграничение компетенции между центральной администрацией и органами местного самоуправления, что поставило земства в роль «ответвления центрального управления для заведования известной отраслью хозяйства, распорядиться которыми они самостоятельно не могли» [88, с.124].

А.И. Васильчиков в работе «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» исследовал основные направления деятельности земств, в том числе в сфере общественного призрения. Близкий к идеям славянофилов и разделявший их так называемую «теорию общественного самоуправления», в решении проблем призрения он признавал приоритет земских органов управления перед государством и его учреждениями. Позиция обосновывалась тем, что «правительственные агенты не принадлежат к местному населению, не могут вникать в народный быт так глубоко, чтобы определить степень их нужды, дряхлости, болезни, дающей право на пособие» [70, с.201]. Сделать это, по мнению автора, способны земские органы самоуправления. В работе поднимается вопрос о признании права бедного, немощного человека на призрение и впервые формулируется проблема организации

адресной помощи нуждающимся. А.И. Васильчиков коснулся и проблем предупреждения обеднения населения, предлагая в качестве превентивных мер принятие государством, по примеру ряда европейских стран, обязательного налога на помощь бедным, кредитование, страхование и др.

Наиболее крупным и значимым исследованием вопросов земского самоуправления в дореволюционной историографии земства стала четырехтомная монография Б.Б. Веселовского «История земства за 40 лет» [75]. Подробно проанализировав движение земских бюджетов, хозяйственно-культурную и политическую жизнь российского земства, он дал и «исторические обзоры отдельных земств».

Таким образом, на начальном этапе ученые пытались теоретически осмыслить организационные и программные принципы движения, выделить этапы, проанализировать конструктивную роль движения в развитии народного просвещения. Однако, малая историческая дистанция, незавершенность многих инициированных общественно-педагогическим движением начинаний, а также отсутствие общетеоретических подходов социально-философского, социологического и правоведческого характера к определению понятий «общественное движение» и «общественная инициатива» затрудняли анализ.

Всплеск интереса к устройству и к истории функционирования системы городского общественного управления произошел в связи с образованием правительственной комиссии по пересмотру избирательного закона в конце XIX – начале XX в. Основной идеей работ этого периода [74, 107] стало то, что городская реформа 1870 года была первым шагом в деле организации общественного управления, контрреформа же 1892 г. уничтожила заложенные в ней в 1870 г. принципы самоуправления. Избирательная система, предусмотренная Городовым Положением 1870 г., стала предметом изучения А.Д. Градовского, В.М. Гессена, Н.М. Коркунова, Г.А. Джаншиева, М.И. Свешникова [93, 244]. Недостатки избирательной системы, неудовлетворительность состава городских гласных, и как следствие этого, просчеты городских дум в хозяйственной деятельности, – такие вопросы, в той или иной степени, затрагивались в каждой работе, посвященной проблемам городского общественного управления.

Радикальную оценку состояния народного образования в России дали на рубеже веков марксисты. В частности, В.И. Ленину [163] принадлежит ставшая классической в советский период оценка земской реформы как одной из уступок правительства под влиянием революционного натиска и общественного возбуждения». Он считал, что успешное функционирование демократического местного самоуправления невозможно без полного свержения дворянской власти и уничтожения помещичьего землевладения. Вместе с тем, В.И. Ленин отмечал высокий уровень профессиональной работы земских наемных специалистов, так называемого «третьего элемента», и указывал на известное положительное значение практической деятельности земств, осуществлявшейся земской демократической интеллигенцией. Особое место среди высказываний классика марксизма занимает статья «Гонители земства и Аннибалы либерализма». В ней В.И. Ленин, подчеркивая либеральный характер реформ 60-70-х годов XIX в., явившихся, по его мнению, «шагом по пути превращения феодальной монархии в буржуазную монархию» [163, Т. 20, с.165], он отмечал, что земская реформа была «одной из тех уступок, которые отбила у самодержавия волна общественного возмущения и революционного натиска» [163, Т.5, с.33]. Так как самодержавное правительство не могло ужиться с выборным всесловным представительством, оно принялось всячески ограничивать его компетенцию, и земство оказалось «пятым колесом в телеге русского государственного управления» [163, Т.5, с.35].

Необходимо отметить, что если вплоть до первой четверти XIX в. развитие образования на концептуальном уровне происходило в основном в системе педагогического знания, то затем интерес к нему стали проявлять философы, писатели, широко мыслящие социальные и политические деятели, а в XX столетии сфера образования стала объектом

пристального внимания и исследовательского интереса социологов, экономистов, психологов и др. [124, с.82]

Таким образом, дореволюционная историография накопила богатый фактический материал, до 1918 г. было написано несколько тысяч различных трудов о земстве. В основном, изучались и обсуждались роль и место земств в системе власти Российской империи, их возможности в качестве основы будущих представительных форм правления и элемента либерализации общества в целом.

Что касается дореволюционной отечественной историографии по проблемам теории и истории городского самоуправления, то она ставила и пыталась разрешить идентичные задачи: раскрыть механизмы взаимодействия центрального государственного аппарата власти и городских органов управления, анализируя государственно-административное законодательство и исследуя практику этого взаимодействия; выявить позитивное влияние Городового Положения на решение местным общественным управлением проблем городского хозяйства и жизни городских обществ; выявить и проанализировать недостатки законодательства по проблемам городского самоуправления и их последствия.

В советской историко-педагогической литературе в течении длительного периода наблюдалась иная картина. Методологической основой историографии данного периода по рассматриваемой проблематике стала указанная выше работа В.И. Ленина «Гонители земства и Аннибалы либерализма», и по известным причинам она не могла быть обширной.

Обсуждение проблем становления советской школы было перенесено из научной в область публицистики, где себя и проявила плеяда видных деятелей культуры и педагогики, в том числе первый нарком просвещения РСФСР А.В. Луначарский. Например, примечательна дискуссия О. Аникст и А.К. Гастева, директора Центрального института труда, по вопросу о том, является ли профессиональная школа средним профессиональным или ремесленным учебным заведением. В сфере образования в 20-е годы широко обсуждались подчас противоположные концепции. Возникновение и развитие педагогических концепций гуманистической ориентации были вызваны потребностями школьной практики определенного исторического периода, а также во многом обуславливались духовной жизнью общества и теми идеологическими спорами и переменами, которые в нем происходили. Поэтому 1920-е годов можно считать наиболее плодотворными в рамках советского периода, с точки зрения разработки альтернативных концепций авторитарно-административной педагогике.

В 20-е – середине 30-х годов XX в. над проблемой местного самоуправления работал известный историк М.Н. Покровский. В своих работах он отрицал буржуазное содержание земской реформы, не признавая никакой эволюции местного самоуправления со времен Екатерины Великой [218].

После длительного перерыва проблематика общественно-педагогического движения XIX в. вновь начинает изучаться в 60-х годах XX столетия: первоначально в связи с усилением интереса к школьным реформам 1850-х гг. и к исследованию педагогической деятельности общепризнанного родоначальника этого движения Н.И. Пирогова (работы Н.А. Константинова, В.З. Смирнова, В.Я. Струминского, А.В. Ососкова, И.В. Чувашева, Ф.Ф. Шамахова), впоследствии – в связи с изучением общественной деятельности в сфере школьного и внешкольного образования (исследования Э.Д. Днепров, Р.Л. Доватор, М.В. Михайловой, Б.К. Тебиева). В исследованиях этих авторов, в основном педагогов, а не историков, рассматривались, в первую очередь, вопросы, связанные с методикой преподавания учебных предметов, программами учебных курсов, деятельностью видных педагогов прошлого столетия, а законодательные мероприятия в области начального образования освещались очень кратко.

В первой тематической монографии советского периода о земстве «Подготовка земской реформы 1864 года» [81] В.В. Гармиза исследует предысторию земства – социально-экономические и политические предпосылки реформы, общественную борьбу

вокруг законопроекта, различные проекты земской реформы, историю прохождения закона в правительственных кругах. В конце 60-х годов выходит в свет многотомное издание «История СССР» под редакцией академика Б.А. Рыбакова, где в пятом томе [134] авторы связывают реформу с проектом «Нового учреждения Государственного Совета», представленным графом П.А. Валуевым в 1863 г. Александру II. Эта мысль созвучна ленинскому толкованию земской реформы как такого «кусочка конституции», которым русских либералов «отманивали» от борьбы за конституцию действительную. В этот же период опубликована монография Л.Г. Захаровой [121], в которой автор доказывает обусловленность земской контрреформы реакционной политикой самодержавия в 80-90-х годах XIX в., ростом либерального земского оппозиционного движения и вытеснением дворянства из земства.

Исследователь Н.М. Пирумова, уделившая огромное внимание изучению земского либерального движения [212], определила земское движение как модель ненасильственного изменения российского общества путем демократических преобразований. При этом она высоко оценивала роль земской интеллигенции, отметив, что до возникновения земской интеллигенции крестьянство в массе своей не знало ни организованной медицинской помощи, ни организованной начальной помощи, не встречалось ни со страхованием имущества и скота, ни с обследованием крестьянского хозяйства, ни в фискальных целях.

Что касается советской историографии городского самоуправления, то в 20-50 гг. XX в. не было опубликовано ни одной сколько-нибудь крупной работы, освещавшей проблемы общественного управления в российских городах. С конца 1950 – начала 1960 гг. и вплоть до 1991 г. появляются работы Б.Г. Литвака, Н.Я. Эйдельмана, Л.Г. Захаровой, В.Г. Чернухи и других авторов [168, 307, 123, 300], в которых на фоне изучения реформ Александра II городская реформа освещалась как их следствие. Работ же, посвященных непосредственно теме городского самоуправления, в этот период крайне мало [236, 115, 116, 214].

Можно считать, что качественно иной этап отечественной историографии в области исследования городского самоуправления связан с работами В.А. Нардовой [187, 188, 189, 190]. Определив «степень уступок самодержавия общественному управлению» и выяснив отношение самих муниципальных органов к вопросам их компетенции, степени самостоятельности и независимости от правительственной власти, В.А. Нардова показала наличие тенденций в развитии органов самоуправления «как учреждений общественных, противостоящих бюрократическому аппарату» [189, с.255]. Кроме того, исследователь пришла к обоснованному выводу: «определив достаточно широкую компетенцию дум, Городовое положение вместе с тем не обеспечило реальных условий для их успешной деятельности» [189, с.8].

В 1976 г. вышел в свет фундаментальный труд «Очерки истории школы и педагогической мысли народов СССР. Вторая половина XIX в.» (отв. ред. А.И.Пискунов), в котором дана обобщенная картина состояния народного просвещения в эпоху начавшейся модернизации России, а общественно-педагогическое движение рассматриваемого периода трактуется как часть «освободительного движения в целом», включающего два направления: революционно-демократическое и либеральное.

Сегодня очевидно, что работы советского периода излишне идеологизированы и рассматривают общественно-педагогические инициативы исключительно в контексте борьбы революционных сил с монархическим режимом. Господствовавшие в те годы методологические подходы и идеологические ограничения не позволяли исследователям в полной мере оценить масштабы общественно-педагогических инициатив как одного из решающих факторов развития системы народного образования в целом и всеобщего начального обучения в частности. Повседневная земская деятельность находилась на периферии исследовательских интересов: главное внимание уделялось революционным процессам и социально-экономическим темам. Ценность этих работ в собранной и

введенной в оборот фактологической информации и, разумеется, в том, что они отчетливо фиксируют этап развития отечественной социо-исторической и педагогической мысли.

В целом в 1950-80-е годы исследование проблем практической деятельности органов местного самоуправления носило эпизодический характер, и к 90-м годам XX в. очевидной стала необходимость переоценки вклада системы дореволюционного местного самоуправления в процесс модернизации России. К тому же интерес к проблемам теории и истории органов местного самоуправления в России был усилен начавшейся децентрализацией государственного управления и реформированием системы местного самоуправления, протекавшими на фоне ликвидации большинства идеологических установок.

Описывая данный период развития научной мысли гуманитарной направленности, необходимо упомянуть заслуги публицистов. Как определенная историографическая веха заслуживает внимания статья известного писателя и публициста А.И. Солженицына «Как нам обустроить Россию. Посильные соображения». В ней автор, рассматривая земские учреждения как ключ к решению всех проблем местного самоуправления и называя их «демократий малых пространств», настаивает на том, что земства – «это самое жизненное и самое наше верное, ибо отстоит в нашей местности: неотравленный воздух и воду, наши дома, квартиры, наши больницы, ясли, школы, магазины, местное снабжение и будет живо содействовать росту местной экономической инициативы» [272].

Таким образом, на рубеже XX-XXI вв. велся активный поиск новых подходов к оценке прошлого, в том числе и к комплексному анализу правительственной политики и земской деятельности по развитию народного просвещения.

Одной из первых попыток комплексного исследования истории земства стала работа Г.А. Герасименко «Земское самоуправление в России» [83]. Положительно оценивая деятельность земств, «по сравнению с феодальной сословно-бюрократической системой управления, земство было шагом вперед», историк противопоставляет их советам и делает акцент на развитии событий между двумя революциями 1917 г. Появляется ряд исследований по истории и теории местного самоуправления, выполненных с опорой на возможности методологического плюрализма. Коллективные издания «Местное самоуправление: проблемы и решения» и «Местное самоуправление: российский путь» [174, 175] формулируют новые теоретические проблемы взаимоотношения государственной власти и самоуправления, по-новому осмысливают содержание и пределы компетенции самоуправления, анализируют своеобразие российского пути развития самоуправления и его перспективы.

Вопросам земского самоуправления посвящены работы А.В. Седова, Т.А. Медведевой, Б.И. Гудкова, Ю.А. Перчикова, Д.А. Николаева и других авторов. Историко-правовые аспекты проведения земской реформы в Нижегородской губернии исследованы в диссертации С.М. Сапожникова. Детально и системно идеи общественной деятельности в области образования раскрываются в опубликованных в 1991 г. «Очерках истории школы и педагогической мысли народов СССР. Конец XIX – начало XX вв.» (Отв. ред. Э.Д. Днепров). Здесь впервые была предпринята попытка осуществить сравнительно-исторический анализ правительственной политики в области образования и общественно-педагогической деятельности в исследуемый период. Общественно-педагогическое движение в этом труде рассматривается как «качественно новая ступень общественной деятельности в области народного образования», как «ветвь освободительного движения в стране», «обладавшая значительной самостоятельностью». Согласно официальной трактовке советской науки культурные инициативы российской интеллигенции, в том числе в сфере народного образования, изображались как аполитичный уход от реального мира классовой борьбы в эфемерный мир культуртрегерства.

В числе прочих в постперестроечный период исследователями были актуализированы такие темы, как общественно-педагогическое движение российского зарубежья (Е.Г. Осовский, В.А. Сухачева), взаимоотношения государства и

педагогической общественности в процессе формирования образовательной политики 60-80-х годов XIX в. (А.Н. Шевелев), общественно-педагогическое движение и развитие коммерческого образования в дореволюционной России (Н.Н. Калинина). В 1991 г. защищена докторская диссертация О.А. Сухомлинской «Международное прогрессивное профессиональное движение учителей в борьбе за демократическую педагогику (1917-1990 гг.)». В 1993 г. опубликованы работы Р.Б. Вендровской «Общественно-педагогическое движение в СССР (1917-1991 гг.)» и М.В. Михайловой «Общественные педагогические и просветительные организации дореволюционной России (середина XIX - начало XX вв.)». В 1996 г. вышла в свет монография Б.К. Тебиева «На рубеже веков. Правительственная политика в области образования и общественно-педагогическое движение в России конца XIX – начала XX вв.». Выходу монографии предшествовала большая работа автора по составлению «Хроники общественно-педагогического движения в России 1896-1917 гг.».

Среди работ по истории России отметим защищенную в 1994 году в Петербурге диссертацию на соискание ученой степени доктора исторических наук Н.Н. Смирнова «Российское учительство накануне и во время революции 1917 года» и докторскую диссертацию И.В. Сучкова «Учительство России в конце XIX – начале XX вв.», защита которой состоялась в Москве в 1995 г.

В ряде работ рассматриваются проблемы влияния деятельности органов местного самоуправления на развитие общественно-политических структур и отдельные стороны хозяйственной и культурной жизни страны. Особый интерес вызывают работы Г.А. Герасименко [190], Л.Д. Гошуляк [92], В.Ф. Абрамова [36].

Вопросы народного просвещения и участия земств Самарской губерний в создании системы начального образования стали предметом исследования О.В. Тургановой [284]. Т.Б. Соломатина проанализировала развитие общественных инициатив в области всеобщего начального образования в России XIX – начала XX в. [274].

Деятельность демократических органов управления образованием в современной зарубежной профессиональной школе рассмотрена в публикациях А.М. Новикова, С.П. Титович, Ю.С. Алферова, У. Ценкера, С.Т. Керра, А. Блумберга, Р. Акоффа и др. Проблемы государственного управления, управления образованием и образовательными учреждениями нашли свое отражение в работах Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьева, Ю.В. Васильева, Г.Г. Габдуллина, Б.С. Гершунского, В.И. Зверевой, Ю.А. Конаржевского, М.И. Кондакова, В.С. Лазарева, А.Я. Наина, М.М. Поташника, Г.Н. Серикова, В.П. Симонова, Н.С. Сунцова, П.И. Третьякова, Р.Х. Шакурова, Т.И. Шамовой и др.; в диссертационных исследованиях Т.В. Абрамовой, В.В. Давиденко, Ф.В. Куравина, Г.А. Красюна, В.Ф. Лехтман и др.

Современные исследователи обращаются и к западному опыту. Работа В.Г. Игнатова и В.И. Бутова [131] представляет собой попытку сравнительного анализа российской и западной систем самоуправления в части налогообложения, структурирования, формирования представительных и исполнительных органов местной власти.

В монографии В.Ф. Абрамова «Российское земство: экономика, финансы и культура» [36] рассматривается финансово-экономическая основа земского самоуправления и предпринята попытка обобщить достижения земств в развитии культуры российской провинции. Монографии ставропольского историка права Е.Е. Некрасова, как и его докторская диссертация [192], дали, на наш взгляд, современным исследователям серьезную систематизированную основу для работы над проблемами местного самоуправления в условиях современного методологического плюрализма.

Для исследующих историю местного самоуправления в дореволюционной России интересны также работы Л.А. Жуковой «Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество. 1864-1917 гг.» [117], А.Ю. Шутова «Земские выборы в истории России (1864 - 1917 гг.)» [305], а также учебное пособие «Местное самоуправление в России (XII – середина XX вв.)» [114], изданные на рубеже XX-XXI вв.

Значительным историографическим явлением можно назвать книгу Л.Е. Лаптевой «Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX в.)» [159]. Проанализировав Положение о земских учреждениях 1864 года и последующее законодательство по вопросам земского самоуправления, она оценила положение земств как «действительно неудобное... в условиях жесткой государственной бюрократии», а текущее законодательство в отношении земских учреждений, как только ограничительное. Существенным вкладом в историографию местного самоуправления в России стали монография и докторская диссертация Н.Д. Судацова [276]. Он обобщил деятельность земских и городских учреждений в общероссийском масштабе в период Первой мировой войны.

Одно из наиболее заметных мест в отечественной историографии последних лет занимает направление, исследующее содержание и эволюцию благотворительного процесса и организации социальной помощи, находивших реализацию в различных формах, в том числе и в виде земско-муниципальной помощи нуждающимся в дореволюционной России. Современные исследователи, такие, как М.В. Фирсов [291], Т.Е. Покотилова [217], Г.И. Ульянова [285], В.Л. Прохоров [224], Ю. В. Коробейников [151], достаточно подробно проанализировали степень и качество изученности этого вопроса, обозначили этапы и направления историографических изысканий в отношении указанного социоисторического феномена.

И зарубежные историки: В. Розенберг, Р. Мэннинг, Т. Эммонс, Б.Д. Медисон, Дж. Бредли, Дэвид Л. Рэнсел, Адель Линдермейер и другие [34, 15, 25, 5, 23, 24] не обошли вниманием вопросы российского земского самоуправления. В первую очередь, данных авторов интересовали вопросы общественного участия и социального призрения.

Таким образом, историография вопросов местного самоуправления и общественного участия в управлении образованием, будучи напрямую связанной с процессами зарождения и становления не только отечественной педагогической школы, но интеллигенции как класса, являющегося основным носителем общественной мысли, имеет богатую, более чем полуторавековую историю. После длительного периода спада исследовательского интереса к данной проблематике (в данном случае мы, естественно, говорим об опубликованных работах, а не о реальном интересе научной общественности), объективно обусловленного существовавшими в Советском Союзе идеологическими установками, в последние годы историография переживает бурное развитие. На наш взгляд, это свидетельствует не только о появлении новых возможностей для неангажированного исследования и переосмысления опыта, накопленного отечественными менеджерами образования в XIX – XX веках, но и об объективно существующей его востребованности. И это в очередной раз подчеркивает актуальность реализуемой нами работы.

§1.2. Государство и самоуправление в России в XIX - XX вв.

Одной из значимых вех, по которым современный исследователь может оценить степень развития общественного сознания в Российской Империи XIX века, является создание в 1802 г. в Петербурге «Человеколюбивого Общества», ознаменовавшего собой начало нового этапа в общественно-культурной жизни страны. Впервые в общественном дискурсе было произнесено слово «Общество» и целью его деятельности был назван «Человек» и «Гражданин» [206]. Этот момент, на наш взгляд, можно считать одной из отправных точек процесса формирования гражданского общества в России.

Спустя полвека, репером, фиксирующим высокую общественную заинтересованность вопросами гражданского общества, стало чрезвычайно интенсивное обсуждение статьи «Вопросы жизни», опубликованной выдающимся русским хирургом и педагогом, участником Крымской войны Н.И. Пироговым в 1856 г. в журнале «Морской сборник» [274, с. 86]. Публикация не только принесла всероссийскую известность педагогу-просветителю, но и стала своеобразным манифестом эпохи. Выдвинутые автором идеи нравственного раскрепощения личности, создания «истинно гражданского общества», призыв воспитывать «истинного человека», способного выдержать неравный бой с окружающей действительностью, упали на благодатную почву и всколыхнули общественное сознание всей образованной России. Подвергнув резкой критике существующую школьную систему, ее феодально-сословный характер, Н.И. Пирогов обосновал идею создания единой общедоступной народной школы, способной воспитать человека и гражданина, готового к преодолению «замшелых норм и порядков жизни». Идеи Н.И. Пирогова широко обсуждались на страницах печати, в педагогических и родительских кружках, на студенческих сходках.

Два этих факта, выбранных нами среди множества других, как наиболее известные, наглядно свидетельствуют о том, что Великие Реформы 1860-х гг., с которых среди большей части историографов принято вести отсчет отечественной традиции местного самоуправления (хотя о времени зарождения таких традиций есть и другие мнения, но это уже не является предметом нашей работы), в целом, и общественного участия в управлении народным образованием, в частности, не были революцией, знаменующей неожиданное и резкое изменение исторического курса развития. Они стали итогом непрерывно протекавших и ускорившихся с начала века изменений в общественном сознании, в формах собственности и в адаптации к ним системы власти, которые, накопившись, потребовали принципиального законодательного оформления. Поэтому «...земство явилось не в виде уступки каким-то мечтательным либеральным требованиям, – отмечал Н.В. Шелгунов, – а как следствие осознанной правительством необходимости» [156, с. 150].

Реформы середины II половины XIX в. венчают собой целый цикл предшествующих перестроек в системе управления государством, таких объемных, как петровские и екатерининские преобразования XVIII в., и таких конкретных «технических», как переход функций организации местного хозяйства в губернии, формирование городского и уездного уровней власти, разделение полномочий в центре и т.п. Основной же и непосредственной причиной реформ стала отмена крепостного права.

К середине XIX века административно Россия делилась на 50 губерний, губернии – на уезды, последние имели волости и города. В центре работа велась в Сенате, который с начала XIX в. выполнял функции высшей судебной инстанции для губерний и надзора за правительственным аппаратом. Высшим законосовещательным органом по вопросам управления был Кабинет министров.

На местах существовало три группы учреждений: административные, финансово-хозяйственные, судебные. Административные органы в губернии возглавлял губернатор с губернским правлением и приказом общественного призрения; в уездах – исправник и

городничий. Финансово-хозяйственные функции в губернии исполняла Казенная палата, а на местах – уездные казначейства. Создавались палаты уголовного и гражданского суда, суды совестные и надворные. В губернских городах действовал выборный сословный орган – Губернское дворянское собрание во главе с Предводителем дворянства. Помимо него в городах избирались городские собрания, которые из своей среды выдвигали городского Голову и общую городскую Думу.

Основу процесса введения самоуправления (реформы 1864 и 1870 гг.) заложили осуществленные ранее вертикальное разделение власти на уровни и разделение власти по горизонтали на каждом уровне (в «центре» – по отраслевому признаку, а на местах – по целям и задачам власти: интересы государства и «центра», интересы населения).

Отечественную реформу по введению самоуправления отличал ряд характерных черт:

- в «центре» представительства населения не предполагалось;
- самоуправление не дифференцировалось, т.е. городское и сельское самоуправление не выделялись как особые типы самоуправления;
- постепенное расширение компетенции самоуправления при отлаженной системе ограничений и запретов, составлявших продуманную систему опеки центром местных органов власти, что сыграло исключительно важную роль, поскольку позволило органам самоуправления заняться внутренним совершенствованием и освоением компетенций;
- длительность процесса формирования самоуправления.

1 января 1864 г. было положено начало работы земств и тем самым из системы государственной власти окончательно выделились губернский и уездный уровни местного самоуправления [225, с.552]. Земства получили довольно широкую компетенцию, часть которой им была передана от губернаторов: строительство, управление школами, больницами, благотворительными заведениями, содержание дорог и производственные дела, организация земельного кредита, улучшение кустарной промышленности, земская статистика, все натуральные повинности, обеспечение продовольствием (правда, из всей суммы средств и запасов, имевшихся у государства к 1861 г., земству отдали лишь половину). Таким образом, в отличие от земств екатерининских времен, земства середины XIX в. создавались для хозяйственной организации всей местной жизни, а не для корпоративного управления.

Распорядительными органами земств стали губернские и уездные земские собрания, а исполнительными – управы. Земства избирались от трех курий на основе имущественного ценза, дифференцированного для разных губерний: от землевладельцев, горожан и сельских обществ [112].

Земскую реформу отличала постепенность передачи компетенции и имущества. Так, реформу намечали в первую очередь провести в 33 губерниях. К 1867 г. провели в 32, к 90-м годам XIX в. в 34 губерниях Европейской России. С 1911 г. «Положение» 1890 г. (с довольно значительными изменениями, основной целью которых было обеспечение в земском управлении преобладания лиц русского происхождения) было распространено на 6 западных губерний. Вместе с тем были созданы национальные отделения земских избирательных собраний и съездов. В 1912 г. земство вводится в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях. Таким образом, к началу XX в. земским самоуправлением было охвачено 43 губернии²⁹. К 1917 г. земство было создано в 46% губерний и уездов, и только 45% городов имело самоуправление [114].

Иными словами, местное самоуправление укоренялось лишь после того, как местные органы власти и население освоили компетенцию и научились управлять имуществом в интересах местного сообщества. Основной причиной медленного развития реформы была низкая частная инициатива населения, обусловленная большим удельным весом феодально-крепостнических пережитков. Ускорение началось лишь к 1913 г.

Вплоть до начала 90-х годов XIX в. правительство стойко держалось линии на ограничение контактов между отдельными земствами. Земские ходатайства об отмене

такого положения неизменно оставались без последствий. Запрещалось объединять усилия даже в борьбе с эпидемиями, проводить профессиональные съезды земских специалистов (учителей, агрономов, ветеринаров и др.). Так продолжалось до тех пор, пока земства не продемонстрировали свои успехи в большинстве областей хозяйственной деятельности. Кроме того, дворянство уже не внушало прежних опасений как возможная политическая оппозиция, а, напротив, стало рассматриваться в качестве основного оплота престола. В результате земствам перестали чинить препятствия в их стремлении совместно решать хозяйственные и профессиональные проблемы.

Регулярно стали проводиться съезды земских специалистов и общеземские съезды, появляются многочисленные периодические издания земств разных губерний, и, наконец, возникают общеземские организации, позднее превратившиеся во Всероссийский Земский союз и Союз городов и сыгравшие огромную роль в развитии самоуправления и отделения публичной власти от государственной [73, с. 57-63].

Союз городов первоначально появился, скорее, как постоянно действующее совещание, основной задачей которого было выявление общих проблем, поиск путей их решения, а также организация межгородского обмена специалистами, методами управления городским хозяйством, сырьем, техникой и т. п. Так, с конца XIX в. в России проводятся съезды работников образования, коммунального хозяйства и т.п., посвященные конкретным вопросам. С 1910 г. – Съезды городских деятелей, и только в 1914 г. – возникают Союз городов и Союз земств (их образование официально не было разрешено, но и не было запрещено). Более того, центр достаточно жестко противостоял объединению, видя в нем потенциальную оппозицию, что, в известном смысле, было оправдано.

Упомянутые Союзы являлись неправительственными, независимыми, постоянно действующими объединениями местных властей (местных самоуправлений). Деятельность Союзов опиралась на хозяйственную автономию и целостность города, поэтому, например, Союз городов получил возможность изучать и решать местные проблемы самостоятельно. Широко использовался обмен специалистами, ресурсами, опытом внедрения новых форм хозяйства, товарами и оборудованием и т.п. Причем на основании лишь горизонтальных связей коммун и без участия государства.

Однако «оппозиционность» Союзов городов и земств имела свою специфику. Горизонтальный характер связей обеспечивал независимость от центра, но одновременно ограничивал спектр взаимоотношений лишь проблемами, отнесенными к компетенции местного самоуправления – хозяйственными вопросами. Решения Союза городов законодательной силы не имели, поскольку они касались городов, вошедших в Союз, и лишь конкретной проблемы, ради которой решение принималось. Субъекты Союза представляли не государственную власть, а местное самоуправление.

В городах процесс формирования того, что мы сегодня называем «институтами гражданского общества», был более успешным. Здесь, в условиях начавшегося накопления капитала, раньше сформировались городские сообщества, готовые взять на себя ряд задач по благоустройству и самостоятельно разрешить их путем самообложения и создания собственного, независимого от государственного хозяйства. Сложнее обстояло дело в сельской местности. Экономическому росту и формированию гражданского самосознания там противостояли крепостное право, патриархальные отношения к собственности и натуральная замкнутость хозяйства.

Однако, здесь необходимо отметить, что несмотря на очевидное превосходство роли государства в формировании институтов и принципов системы местного самоуправления, последняя в условиях аграрной России XIX в. не могла не испытывать мощного влияния традиций древнейшего русского института, уходящего корнями еще в вервь Русской Правды – сельской общины.

Историческая судьба сельской общины в разных регионах страны складывалась по-разному, но повсеместно она неизменно сохраняла свое значение важнейшего института,

территориального союза, бытовавшего на основе соседских связей. В условиях позднефеодальной России сельская община, инкорпорированная в феодальную общественную систему еще в процессе ее становления, отражала по своему существу сословную организацию, регулирующую жизнь крестьянства во всех ее проявлениях – общественной, хозяйственной, морально-психологической и бытовой сферах. С точки зрения участия в местном самоуправлении, необходимо отметить тот факт, что вплоть до середины XIX века в значительном числе поместий практиковалась система, при которой общинная организация сама обеспечивала все управление помещичьими имениями [114, с.92].

Проявляя необыкновенную гибкость, община приспособлялась к изменяющимся экономическим условиям, которые по мере развития товарно-денежных отношений влияли на хозяйство и жизнь русской деревни [133, с.338].

О чрезвычайной устойчивости и соответственно значимости общинного уклада жизни говорит и факт появления традиционной общины «поморского типа» среди государственного крестьянства на Урале и в Сибири, где она возрождалась в процессе стихийного освоения земель переселенцами из северорусских областей [101].

Поэтому, мы имеем все основания полагать, что исторические корни культурных традиций местного самоуправления уходят как в область государственных решений, насаждаемых «сверху», так и в традиционный уклад народной жизни, свойственный не только русским, но и другим народам и этническим группам.

Тем не менее, в условиях существования различий в жизненном укладе городских и сельских сообществ, верховная власть была вынуждена использовать специальные методы реформирования. В наиболее развитых городах общественным управлениям, образуемым горожанами по горизонтали, была передана часть полномочий полицейских управлений, накопивших к этому времени существенный объем компетенции, прав и средств для решения городских проблем.

На сельских территориях не удалось сформировать территориальные сообщества, основанные на совместном решении общих задач по благоустройству. Землевладения здесь оставались по-прежнему крупными, помещичьими, и поэтому управление волостями было предоставлено уездам, для чего им передается ряд полномочий с губернского уровня. Но и уезды оказались мало пригодными для введения сельского самоуправления. Они были слишком крупными, чтобы учесть интересы бытовой жизни конкретных сельских общин, и слишком мелкими в сравнении с масштабами помещичьих владений, которые предстояло реорганизовывать для развития рыночных отношений на селе. Лишь губерния оказалась тем уровнем власти и управления, который обладал не только необходимыми для решения подобной задачи полномочиями, но и располагал грамотными и культурными кадрами управленцев. Кроме того, на уровне губерний давно сформировались и действовали представительные органы – губернские дворянские Собрания. Опора на губернское представительство давала возможность учесть разнообразие и сложность местных интересов основных хозяйствующих субъектов, гарантировала финансовую устойчивость. Уезды же обладали преимуществом контроля за процессами реальной жизни волостей. Поэтому в уездах и губерниях были введены особые представительные власти «земств».

По внешнему виду они были очень похожи на органы самоуправления городов. На самом же деле, городское самоуправление и земства различались по ряду признаков. Во-первых, по масштабу и степени общности интересов. Городские сообщества имели четко осознаваемые схожие интересы по благоустройству. Уездное и губернское земство, объединяя разные виды сообществ (городские и сельские), являлось общностью в гораздо меньшей степени. Во-вторых, по характеру представительства губернское и уездное земство формировались на основе высокого имущественного ценза. В-третьих, по подчиненности городское самоуправление и уездное земство были включены в

губернское земство. Между ними было установлено соподчинение по типу полицейской вертикали.

Таким образом, земство оказалось чисто российским институтом, вызванным к жизни спецификой развития российского общества в XIX в. Деятельность земств стала катализатором реформирования общественного сознания сельских жителей, доказав возможность улучшения жизни на основе объединения усилий частных лиц.

Уже через 40 лет после образования земств (в 1904 г.) П.А. Столыпин смог приступить к задаче формирования полноценного сельского самоуправления: был выдвинут лозунг «формирования мелкой земской единицы» – самоуправляющейся волости. Реформы П.А. Столыпина опирались на губернские земства и при их материальной, идеологической, организационной, культурной поддержке начали курс на организацию специализированных сельских волостных самоуправлений в полном смысле этого слова. Был даже подготовлен проект самостоятельного Министерства самоуправлений. Смерть П.А. Столыпина остановила процесс.

Одномоментное уничтожение в 1917 г. вертикали, которая «собирала» все уровни власти, рассыпало единое государство и систему управления. Центральный аппарат власти был разрушен, и весь объем власти «упал» вниз – на уровень уездов и городов, где и сосредоточилась реальная власть. Подобное развитие событий привело к тому, что единственными органами, способными осуществлять централизованное управление, оказались Союз земств и Союз городов, поскольку они объединяли еще действующие органы власти, хоть и местной, но обладающей имуществом, финансами, аппаратом управления. Тем самым Союзы земств и городов приобрели несвойственные им ранее функции государственной власти.

Временным правительством было начато формирование волостных самоуправлений, завершившееся в феврале 1918 г. Однако партийная борьба, особенно развернувшаяся после июля 1917, уничтожение государственной вертикали в октябре 1917 г. привели к тому, что реформаторские партии оказались неспособными реализовать свои программы. Специальным декретом советского правительства в августе 1918 г. самоуправление было ликвидировано и в городах, и в волостях. А члены старых органов власти и оппозиционных партий сгинули в ходе Гражданской войны.

Попытка возродить самоуправление была предпринята в уже советские 20-е годы. Последовавшие за периодом «военного коммунизма» разруха и неразбериха в управлении уже в 1919 г. заставили заняться проблемой децентрализации власти и организации хозяйственного самоуправления на местах. Большевики попытались решить задачу сохранения политической власти центром, одновременно децентрализовав хозяйственное управление и предоставив самостоятельность местам. Для этого специальными отделам местных Советов («откомхозам») специальными декретами постепенно передавались полномочия главков Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ) и отраслевых наркоматов частично, а вместе с полномочиями передавалось и имущество. Создавалась система вертикальной соподчиненности органов власти, которые одновременно исполняли законодательные функции (ВЦИК и Высшие Советы центра), функции исполнения (все нижестоящие Советы) и управления хозяйством (отделы губисполкомов и исполкомов). Представительной власти как особого органа власти населения, наделенного специальной функцией, не было. Всего же действовало около 46 видов местных управленческих органов центра – главков, отделов, комитетов и комиссий, – имевших, в свою очередь, собственные нижестоящие органы.

Передел, организованный в 30-х годах И. Сталиным, имел политические мотивы: уничтожить основы старой системы управления, перестроив ее под нужды тоталитарного централизма, и одновременно уничтожить оппозицию на всех уровнях власти, лишить ее рычагов влияния на ситуацию. Области «нарезались» волевым решением, но помимо политических, был еще и дополнительный мотив – стремление сэкономить «пайки», выдаваемые новой номенклатуре. Так, губерния была примерно в 2 раза меньше

создаваемых тогда областей (и почти в 3 раза меньше современных областей). Лозунг «смычки города и деревни» привел к уничтожению специализированных сельских властей волостей и уездов и к созданию вместо них районов. Район формировался как власть комплексная, занимающаяся и сельским хозяйством, и промышленностью. Его границы охватывали несколько бывших волостей, однако они были меньше уезда. Программа индустриализации потребовала установления вместо четырех прежних одной жесткой городской (административной) черты, пересматривающейся в центре раз в 25 лет. Одновременно, по политическим мотивам, города «разрезали» на районы, наделив органы власти городских районов той же компетенцией, что и городскую власть. Изменилось само содержание компетенции: теперь она представляла собой не «дела», а лишь отдельные права, исполнение которых вменялось местным властям. Создалась жесткая вертикаль, в которой власти разных уровней неизбежно сталкивались в сферах компетенции и финансов, что давало возможность центру вмешиваться и решать споры в своих интересах. С 1928 г. функции принятия политических и хозяйственных решений закрепляются за органами ВКП(б), и создается вертикаль партийных органов, объединивших политические и законодательные функции.

В основу организации новых органов местной власти был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Теория советского государственного права рассматривала Советы как представительные органы нового типа, сочетающие в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль за проведением решений в жизнь. Местные Советы и их исполнительные комитеты выступали как местные органы государственной власти и управления, являясь структурной частью единого централизованного государственного аппарата управления

Так, к 1930-м годам сложилась структура государства, просуществовавшая до 1992 года. Вплоть до рубежа 1980-90-х годов понятие «местное самоуправление» было исключено из теории и практики общественной жизни страны, речь шла только об «органах местной власти» и «власти на местах», реально действовавших институтов местного самоуправления не существовало.

Можно сказать, что в целом и дореволюционная, и советская системы государственного управления исходили из презумпции правильности решений, принимаемых в центре, и чаще рассматривали региональное и местное разнообразие не как резерв развития, а как помеху, которую, по возможности, желательно устранять для общего блага. Расшифровка понятия «общественное благо» при этом, естественно, претерпевала трансформации: «самодержавие, православие, народность», «строительство коммунизма», «свобода граждан». К сожалению, отголоски такой государственной традиции ощущаются до сих пор.

Очерчивая общие рамки развития самоуправления в пореформенной России, прервавшиеся глобальным переворотом 1917 г., особое место необходимо особо выделить новую социальную группу, окончательно оформившуюся в этот период, ставшую носителем идеологии и основной движущей силой изменений в общественном сознании.

Современная историческая наука рассматривает социально-экономическое развитие России в общем контексте процесса мировой модернизации, одним из основных компонентов которой в России XIX в. стала **вестернизация**, т.е. перенимание экономических, социальных и политических порядков передовых стран Запада [194]. Примером проявления модернизации были изменения в социальной структуре общества, проявлявшиеся в четком оформлении новых социальных групп и классов: промышленного пролетариата, буржуазии и интеллигенции. Появление интеллигенции – социальной группы, которая стала носителем новых знаний, стремительно изменяющих общество, – было ключевым моментом в этом процессе социальных трансформаций.

Само понятие «интеллигенция» стало предметом длительной дискуссии в российской историографии. Изложение основных моментов этой дискуссии можно найти, например, в известной книге М.Е. Главацкого [87, с.5-33]. В контексте «теории

вестернизации», отмечает Т. фон Лауэ, интеллигенция была «типичным побочным продуктом излияния западноевропейской цивилизации в Россию... Ее миссия состояла в том, чтобы передать культурные стимулы с Запада и привязать их, по возможности, к местным условиям. В ее составе можно было найти всех образованных русских независимо от их социального происхождения, потому что образование само по себе подразумевало вестернизацию» [22, с.70]. С высокой вероятностью можно предположить, что такое понимание было очень близко реальному самоощущению интеллигентов начала XX в. Интеллигенция «есть прорубленное Петром окно в Европу, через которое входит к нам западный воздух», – писал С.Н. Булгаков в сборнике «Вехи» [63, с.29].

Как отмечает Дж. Фишер, слабость буржуазных средних классов привела к тому, что в России роль главной «прогрессивной силы» играла не буржуазия, как это было на Западе, а интеллигенция. При этом русская интеллигенция была политически независимой и более активной, чем на Западе; она встала во главе народных масс, привлекая их лозунгами политического и социального равенства [16, с.120-125].

Интеллигенция росла вместе с распространением образования, и ее рост находил свое выражение в росте числа учащихся и студентов. За 1860-1880 годы число учащихся средних школ увеличилось более чем в 4 раза, с 17,8 до 69,2 тыс.; число студентов высших учебных заведений возросло с 4,1 до 14,1 тыс. Появились технические школы и вузы – непосредственное проявление технической революции. В реальных училищах в 1880 г. было 13,2 тыс. учащихся, в технических вузах – 6,1 тыс. [161, с.51-57]. По своему происхождению интеллигенция была «западнической»: она была пропитана западной культурой, и ее политической программой была либеральная программа переустройства общества по западному образцу – сюда входили, в частности, политические свободы, парламент, свобода предпринимательства и вероисповедания.

«Россия находится на уверенном, устойчивом пути прогресса и реформы, – писала в марте 1865 г. газета «Нью-Йорк таймс». – С новыми провинциальными учреждениями и распространением средних школ и газет..., она скоро обучит массу интеллектуальных и организованных граждан, которые будут полностью способны к управлению» [4, с.665]. Считалось само собой разумеющимся, что «интеллектуальные граждане», получившие западное образование, должны находиться в органах управления обществом, и переделывать его в соответствии с европейскими стандартами. Такое «общественное мнение» выражало не только стремление к модернизации, но и претензии интеллигенции на обладание властью. Для интеллигенции борьба за модернизацию была вместе с тем борьбой за свои групповые интересы [10, с.5]. Однако реальность была такова, что власть мало прислушивалась к интеллигенции. Овладев западными знаниями, интеллигенты чувствовали свое превосходство над окружающими, что вступало в противоречие с их реальным, не слишком высоким, положением и с отсутствием возможности влиять на власть. «Навсегда подвешенная между «идеалом», взятым из западноевропейской философии..., – писал фон Лауэ, – и «реальностью», которая обозначила убогую Россию, российская интеллигенция (подобно ее коллегам в других странах) была глубоко трагической группой» [22, с.70-71]. Почти теми же словами описывает положение интеллигенции С. Блэк: «Как обычно бывает с интеллектуалами в обществах, запоздавших с модернизацией, они разрывались между европейскими стандартами, принятыми ими за образец, и реальностью, которую они видели вокруг себя» [4, с.673].

Это противоречие побуждало интеллигенцию к активным попыткам переделать действительность, искать союзников, пропагандировать свои взгляды через прессу и возбуждать другие недовольные социальные группы, чтобы, воспользовавшись их помощью, добиться своей цели.

В контексте теории «*революции вестернизации*» интеллигенция была носителем революционных идей и «революционным классом»: «Русское революционное движение, а потом и сама революция развивалась по своему пути главным образом благодаря энергии и стремлениям интеллигенции..., – писал М. Малиа. – Русское революционное движение

в своих различных фазах не было ни буржуазным, ни пролетарским, а было по сути дела, интеллигентской революцией» [26, с.5].

Основным способом распространения «западнических» идей были публикации в прессе. Они становятся источником множества новых понятий, введенных в историографический оборот. Например, понятие и термин «общественно-педагогическое движение» был введен в середине XIX в. литературным критиком журнала «Отечественные записки» А.М. Скабичевским. Журналисты и литераторы симпатизировали этим идеям уже в силу своего образования, которое подразумевало знакомство с европейской культурой. Большинство российских газет пореформенного периода придерживалось либеральной ориентации постольку, поскольку это позволяли цензурные условия [119, с.338]. «Пресса стала неоспоримой силой, – писал в 1862 г. министр внутренних дел П.А. Валуев. – Это факт не исключительный, а общий, который вытекает из универсальных форм цивилизации. Наша пресса вся целиком в оппозиции правительству» [67, с.142].

Формирование интеллигенции протекало, с одной стороны, в условиях кризиса, который охватил русское дворянство после реформы 1861 г., а с другой, в условиях появления новых возможностей, открывавшихся перед некоторыми сословиями. Естественной реакцией дворянства на падение доходов был поиск новых их источников, например, поступление на государственную службу. Началась конкуренция в борьбе за эти должности. Среднее образование давало значительные преимущества при поступлении на службу; лица, окончившие университет, могли сразу же претендовать на места до десятого класса. Дворянская молодежь – не только русская, но в значительной степени польская мелкая шляхта – устремилась в гимназии, училища и университеты [148, с.51-57]. Около половины учащихся, как в средних школах, так и в вузах, составляли дети дворян и чиновников. В основном это были выходцы из низших слоев дворянства: для детей аристократии существовали особые привилегированные училища: Пажеский корпус, Александровский лицей и др. Профессор Петербургского университета А.Н. Бекетов в 70-х годов отмечал «всеобщую бедность студентов» [162, с.27-28]. Терпя нужду, студенты в процессе обучения знакомились с западными общественными идеями, что не могло не вызывать критического отношения к существующим порядкам [6, с.230].

Таким образом, разорившееся мелкое дворянство становилось одним из главных источников формирования интеллигенции. Наплыв разоренных дворян привел к «переизбытку кадров»: в то время, как численность учащихся возросла в 4 раза, число чиновничьих мест (включая неклассные) увеличилось в 1857-1880 гг. лишь на 8% – с 119 до 129 тыс. Если даже добавить к этому 52 тыс. мест в земствах [178, с. 202], то очевидно, что канцелярии были неспособны вместить резко возросший поток претендентов. Студентам 70-х годов, указывал Ю. Бергман, нередко приходилось страдать от безработицы, поэтому революционная деятельность становилась для них все более привлекательной [2, с.11]. Знаменитое «хождение в народ» 70-х годов, а также его результаты, зафиксировавшие недопонимание между интеллигенцией и сельским обществом, отчасти были следствием такой ситуации.

Необходимо отметить, что правительство понимало опасность складывающейся ситуации. «Лица, вышедшие из школы... должны найти место в обществе, – признавал П.А. Валуев в докладной записке 1866 г. – У нас, где почти каждый смотрит на государственную службу как последствие и цель образования, это условие неисполнимо. Таким образом, возрастает... тот интеллигентный пролетариат, который всегда готов действовать против всякого правительства» [68, с.152].

Рост радикализма привел к появлению уже в 60-е годов знакомого нам по классической литературе стереотипа «нигилиста», который, как отмечает М. Конфино, включал в себя индивидуализм, требование женской эмансипации, отрицание религии и многих традиционных условностей [11, с.130-134]. «Нигилисты» происходили преимущественно из дворянских семей, среди политических преступников 60-х годов

около 70% составляли дети дворян и чиновников, 61% составляли учащиеся, студенты и недавние выпускники [162, с.298, 309].

Таким образом, кризис элиты был вызван несоответствием роста ее численности и сократившимися после реформы доходами. Среди прочего кризис привел к тому, что наряду с основным, либеральным течением «западнической» оппозиции появились радикальные «западнические» группы, опиравшиеся на идеи социализма, марксизма, бланкизма [31, с.319-320].

Именно радикальная фракция интеллигенции, привлекая к себе на помощь сначала пролетариат, а затем и крестьянство, стала первоисточником политической борьбы, переросшей в социальную революцию. Промежуточным ее этапом стал приход к власти вполне «вестернизованного» Временного правительства с его либеральными демократическими начинаниями. Однако, инерция социальных возмущений, трактуемых сегодня в отечественной и западной историографии как «крестьянская революция, послужившая фоном для всех остальных политических событий» [283], оказалась столь велика, что процесс перестал быть управляемым и привел к глобальному перевороту в жизни страны.

В настоящее время наша страна переживает период поиска новых форм государственного и политического устройства, воплощающих в себе сочетание принципов централизма и местного самоуправления.

В этой связи в публичной полемике актуальными становятся вопросы о принципиальной способности России воспринять принципы самоуправления и о поиске образцов для подражания. Делаются многочисленные попытки адаптировать западноевропейские модели управления или отдельные их элементы к существующим в стране структурам власти.

Вышесказанное показывает, что на протяжении второй половины XIX – начала XX в. в России был накоплен значительный опыт привлечения общественности к участию в постепенно развиваемой системе местного самоуправления, учитывающий отечественную специфику и опирающийся не только на государственные решения, но и на культурные национальные традиции.

§1.3. Отечественный опыт общественного участия в управлении образованием в XIX – XX вв.

Зарождение отечественных традиций общественного участия в местном самоуправлении, в целом, и в управлении народным образованием, в частности, в зависимости от точки зрения и приводимой аргументации, сегодня можно относить и к земской реформе 1864 г., и к екатерининской «Жалованной грамоте городам» [241, с.34], и к земщине Ивана Грозного [140, с.338-340], или даже к вечевому укладу, повсеместно распространенному в русских городах до татаро-монгольского нашествия [218, с.67].

Бесспорно, однако, что старейшей формой общественного участия в сфере образования были попечительство и благотворительность, которые имеют в России богатейшую историю.

Формально институт попечительства в России эволюционно складывался еще с XVIII в. Все началось с назначения отдельных состоятельных лиц для помощи открываемым учебным заведениям. Степень их образованности не имела значения. При их назначении руководствовались одним условием: располагает ли возможностью помогать школе материально будущий попечитель [58].

Например, старейшее учебное заведение Санкт-Петербургское коммерческое училище было основано в 1772 г. благодаря мощной финансовой поддержке известного промышленника П. Демидова. В числе попечителей училища был и А.Л. Штиглиц – основатель первого в России Частного банкирского дома. Он завещал училищу 8 миллионов рублей золотом, астрономическую по тому времени сумму.

Благотворительность, тесно связанная с историей попечительства, получила официальное признание в силу указов 1775 г. («Учреждение о губерниях», разрешающее частным лицам и организациям устраивать благотворительные общества) и 1869 г. (Высочайшее предписание Министерству внутренних дел утверждать уставы общественных и частных благотворительных заведений и получать ежегодные отчеты об их деятельности) [226].

24 января 1803 г. был издан Указ Императора Александра I, утвердивший «Предварительные правила народного просвещения», которые устанавливали стройную систему образовательных учреждений. Россия была поделена на 6 учебных округов, была учреждена должность *попечителя учебных округов*. Попечителю вменялось в обязанность отвечать за благоустройство всех вверенных ему учебных заведений, заботиться о распространении и об успехах народного просвещения, а также регулярно представлять отчет министру [104].

В 1828 г. Положением о начальных училищах были учреждены должности *почетных блюстителей* из лиц преимущественно купеческого сословия для попечения школ – в хозяйственном и нравственном отношении. Каких-либо распоряжений по школе они делать не могли, но им предоставлялось право носить мундир, содействовать начальству в части нравственной и учебной, способствовать усердию к общественному благу, участвовать в устройстве хозяйственной части «единовременными и постоянными приношениями». Последнее вменялось им в особую заслугу, за которую училищное начальство могло ходатайствовать о «приличном их награждении» и при значительных пожертвованиях заносить их имена золотыми буквами на особую доску [173].

В уездных училищах согласно этому же Положению были учреждены должности *почетных смотрителей*, избираемых из местных дворян или чиновников и назначаемых попечителем округа министром народного просвещения. Им предоставлялось право иметь мундир 8-го класса и, посещая училище, сообщать о замеченных беспорядках штатному смотрителю; если же замечания их «не будут им приняты в уважение», то следовало уведомлять об этом директора народных училищ. Почетные смотрители имели право присутствовать на ежемесячных собраниях учителей, где «занимать первое место», хотя и не председательствовать. Им же вменялось в обязанность присутствовать на экзаменах и

изыскивать средства для «приведения училища в наилучшее состояние». За «деятельное усердие в пользу училищ» они могли ожидать производства в следующие чины по общему порядку, а в случае особо важных заслуг – «приличного награждения» по ходатайству начальства [58].

С 1835 г. попечитель сделался полным начальником всех учебных заведений округа. Ему было предоставлено право назначать директоров гимназий и утверждать в должности инспектора и учителей, была расширена его власть в решении хозяйственных вопросов. Тогда же ему был определен помощник, которому попечитель поручал контроль за ходом дел на одном из направлений деятельности, а также ученый-чиновник по особым поручениям. Для проведения совещаний учреждался Попечительный совет, в котором под председательством попечителя заседали его помощники, инспекторы, руководители учебных заведений, профессора и преподаватели университета (по особому приглашению попечителя). Совет рассматривал административные и учебные вопросы. Регламент деятельности попечителя учебного округа и Попечительного совета был утвержден «Положением об учебных округах Министерства народного просвещения» от 25 июня 1835 г. 20 марта 1860 г. оно было дополнено специальным «Положением о Советах при Попечителе учебных округов», Положением о женских училищах от 10 мая 1860 г. Эти органы вместе с педагогическими советами, обязанными обсуждать вопросы училища учебно-воспитательного характера, учреждали и попечительские советы.

Первый документ всю полноту власти отдавал попечителю: попечитель учебного округа решал, выносить или нет какой-либо вопрос на рассмотрение Попечительного совета; Попечительный совет не имел права переписки, все контакты с министерством велись только через попечителя). Второй документ уже несколько ограничил полномочия последнего, а третий, в частности, регламентировал состав советов. По Положению 1860 г., «прежде чем принять решение, попечитель должен предварительно обсудить вопрос на Совете».

Положение 1835 г. больше уделяло внимания хозяйственно-административным функциям Попечительного совета: открытие новых и закрытие существующих учебных заведений, пансионов; проведение следственных мер по фактам злоупотребления служебным положением со стороны чиновников и учителей; решение вопросов об ущербе казны, о покупке, постройке и найме училищных домов; о продаже собственности училищ и т.п. Положение же от 20 марта 1860 г. больше внимания отводило учебным вопросам.

В целом, организация попечительских советов преследовала несколько целей:

- 1) привлечение свободных средств населения округа;
- 2) координация деятельности региональных и местных (губернских, уездных, окружных, городских) органов самоуправления в заведовании учебными заведениями;
- 3) установление общественно-государственного контроля за деятельностью учебного заведения на своей территории;
- 4) материальная поддержка одаренных детей, проведение детских праздников;
- 5) организация вечерних занятий для взрослых на базе учебных заведений.

Обязанности Попечительного совета состояли в следующем: «Принятие мер и обсуждение предложений, относящихся до учебной части, исправление вкравшихся недостатков и предупреждение их на будущее; рассмотрение и оценка достоинства учебных руководств и определение, какие из них с большей пользою могут быть употреблены в учебных заведениях; удостоение в педагогические курсы кандидатов, назначение им именных стипендий, распределение их по училищам и наблюдение за их успехами; производство испытания кандидатам, утверждение окончательно за ними права на учительские или воспитательные места, выдача им аттестатов». Также Попечительному совету вменялось в обязанность составление отчетов, сбор статистического материала для учебной части округа.

Членами Попечительного совета могли быть представители Городской думы, купеческого общества, уездного земства, управляющий банком, лица, являющиеся

почетными гражданами города и внесшие значительный вклад в улучшение материального благополучия данного учебного заведения, директор учебного заведения, представители педагогического состава. Кроме того, Попечительный совет мог состоять из лиц, избираемых теми сословиями и обществами, которые содержали учебное заведение.

Председатель Попечительного совета избирался из его членов на три года. Причем человек, занимавший эту должность, мог быть избран и на новый срок. Члены Попечительных советов после избрания их соответствующим сословием, обществом или после выдвижения частными лицами утверждались в своих званиях попечителем учебного округа на три года по представлению тех же советов.

Каждое учебное заведение устанавливало права и обязанности Попечительного совета самостоятельно, но в целом они не выходили за рамки следующих:

- 1) содействие успешному приобретению учениками знаний по предметам, пополнение библиотек и изыскание всех способов увеличения денежных и материальных средств;
- 2) изыскание средств к устройству общих ученических квартир и к вспоможению бедным ученикам;
- 3) содействие определению окончивших курсы обучения к занятиям, соответствующим их подготовке;
- 4) наблюдение за исправностью материальной части учебного заведения и ежегодная проверка его имущества по инвентарю;
- 5) предварительное рассмотрение годовых смет и отчетов о доходах учебного заведения и представления по ним заключений начальству;
- 6) составление правил и инструкций по хозяйственной части;
- 7) определение жалованья начальнику (директору) учебного заведения и прочим должностным лицам;
- 8) определение платы за обучение;
- 9) освобождение от платы за обучение малоимущих учеников;
- 10) представительство перед Городской думой о нуждах учебного заведения.

В городах, где существовало несколько гимназий, прогимназий, народных училищ, все эти учебные заведения могли состоять в ведении одного Попечительного совета или каждое могло иметь свой особый Попечительный совет. Решения Педагогического совета сообщались для сведения Попечительному совету, который также имел право делать со своей стороны сообщения Педагогическому совету по вопросам, касающимся учебы и воспитания. В случае разногласия во мнениях советов Попечительного и Педагогического вопрос решался попечителем Учебного округа. Члены Попечительных советов гимназий и прогимназий пользовались правом носить мундир 6-го разряда Министерства народного просвещения. Учреждение и функционирование Попечительного совета учебного заведения находились под контролем Министерства народного просвещения [104].

Принципиально новый этап общественного участия в управлении образованием начался с создания собственно земской народной начальной школы, появившейся после принятия Положений о начальных училищах 1864 и 1874 гг., во многом дублировавших друг друга. В этих Положениях также был учрежден попечительский институт начальных школ. На попечителей народных училищ, как и на «заведующих оными», были возложены обязанности входить по делам в «сношения» с уездными училищными советами. Попечители могли стать членами уездных училищных советов и даже их председателями. Это придавало деятельности таких лиц особый интерес и значение, становилось «приличным награждением» для тех, кто отдавал школе свои силы и способности без всяких корыстных и тщеславных побуждений. По Положению 1864 г., школьный попечитель становился главою школы и «ее опорой во внешних сношениях», а также видным деятелем по народному образованию в данной местности.

На попечителей возлагались следующие обязанности: «Частное посещение школы, право присутствовать на уроках, вникать во все ее нужды, оказывать ей возможно всестороннее, не только материальное, но и нравственное содействие». Попечители имели право заседать и «подавать» голос в училищном совете, присутствовать на экзамене, председательствовать в экзаменационных комиссиях, посещать классы, представлять кандидатов на училищные места. Несомненный прогресс был в том, что сельским обществам и городским собраниям предоставлялось право избирать из местных жителей одно лицо для «ближайшего заведования училищами».

Таким образом, попечительный совет учебного заведения существовал наряду с педагогическим, училищным, хозяйственными советами.

«Положением о начальных народных училищах» 1864 г. народная школа передавалась в ведение уездных и губернских училищных советов, в которые допускались представители земств. Закон разрешал открывать школы различным правительственным ведомствам, обществам, частным лицам. Финансирование предусматривалось главным образом за счет обществ – городских, сельских, земств, духовенства. То есть были созданы организационные формы для школьной деятельности земств, приоткрыты возможности для их влияния (через училищные советы) на учебную жизнь. Впервые был заложен прочный фундамент начальной народной школы, основу которой составляли земские школы. С этого времени развитие народного образования становится одной из наиболее приоритетных задач, которые решали местные земства.

В новых условиях активисты общественно-педагогического движения обратили самое пристальное внимание на усиление роли земского самоуправления в школьном строительстве. Виднейшие отечественные педагоги приняли непосредственное участие в образовательной деятельности земств. Среди них Н.А. Корф, Н.Ф. Бунаков, Л.Н. Модзалевский, В.И. Водовозов, Н.В. Чехов и др. «На земскую службу идет целая плеяда учителей и учительниц, верных педагогическим идеалам Н.И. Пирогова и К.Д. Ушинского, – писали в 1899 г. видные активисты общественно-педагогического движения Г.А. Фальборк и В.И. Чарнолуцкий, – тысячи молодежи обоюго пола, бодрые верой в великое значение просвещения, бросали свои семьи, оставляли высшие учебные заведения и несли свои силы на службу темной народной массе».

В конце 1860 – начале 1870-х годов одной из важнейших задач общественно-педагогического движения признается пробуждение интереса сельского населения России к ценностям образования, преодоление традиционного консервативного недоверия к школе, сформированного в дореформенную эпоху. Массовое «хождение в народ» учителей-демократов, несмотря на его некоторую анекдотичность, тиражируемую в литературе «перестроечного» периода, можно признать пусть кратковременным, но все же ярким воздействием «агентов просвещения» на сельское сообщество. Открытие в массовом порядке новых учебных учреждений, появление возможности использования полученных знаний и навыков за пределами сельской общины, – все это, со временем, дало свои положительные результаты (плоды). Постепенно сельское население стало воспринимать школу и образование не как бесполезную «барскую забаву», а как необходимое условие подъема хозяйства, культурного и нравственного оздоровления жизни. Это нашло отражение в многочисленных решениях сельских и волостных сходов об открытии начальных училищ и в выделении необходимых для их функционирования средств.

С первых шагов своей деятельности земские органы самоуправления взяли курс на формирование учительских кадров, в первую очередь, из числа представителей сельской молодежи. Только таким образом, по мнению земцев, можно было гарантировать стабильность кадрового состава сельской школы и создать в российской деревне особый пласт «культурных работников».

Так, уже первый набор первой в России земской учительской семинарии, открывшейся в 1869 г. в Рязани, более чем наполовину составляли крестьянские юноши.

Докладывая руководству о деятельности семинарии в первый год работы, ее администрация не преминула подчеркнуть особые успехи семинаристов из крестьян, которые «заявляют себя во всем с самой прекрасной стороны» [220, с.35].

Аналогичным образом поступали и другие земства (особенно так называемые «крестьянские»), стремясь закрепить приоритетное право учебы в педагогических учебных заведениях за представителями крестьянского сословия. При этом земства не только открывали «зеленую улицу» крестьянским детям в собственные учебные заведения, но и субсидировали учебу выходцев из крестьянства в министерских учительских институтах и семинариях.

Свою позицию в данном вопросе земствам приходилось отстаивать в острой полемике с теми, кто полагал, что единственно приемлемой фигурой для обучения крестьянских детей является сельский священник, а также с теми, кто считал лучшими учителями народной школы отставных гвардейских унтер-офицеров. Подобные суждения высказывались не только правительственными чиновниками и представителями духовенства, но и некоторыми земскими гласными [152, с.195].

В 1870 г. правительством было утверждено Положение об учительских семинариях, где были определены требования к научной подготовке учителя. Работа по повышению качества подготовки народных учителей и, как следствие, выход на качественно новый уровень знаний учащихся в школах России осуществлялись путем распространения педагогической литературы, проведения губернских и уездных съездов народных учителей, с помощью организации учительских курсов. «В подготовке и переподготовке учителей, – писал Н.Н. Иорданский, – колоссальную, иногда решающую роль играли учительские съезды, курсы, на которых собственно и вырабатывался новый тип земского учителя, популяризировались новые методы работы, поддерживался общественный подъем учительства и энтузиазм в работе, сближались учителя с земской средой; здесь перед ними раскрывались передовые и педагогические идеи и методы великих наших педагогов» [207, с.80].

В основу земской практики подготовки школьных учителей были положены рекомендации К.Д. Ушинского, считавшего, что «самый существенный недостаток в деле русского народного просвещения есть недостаток хороших наставников, специально подготовленных к исполнению своих обязанностей» [287, с.81]. К.Д. Ушинский подчеркивал *принципиальную важность для учителя народной школы не только умения преподавать, но и соответствующего характера, нравственности, убеждений, поскольку на воспитанников в большей степени, чем наука, оказывает влияние личность учителя.*

В практике земских учительских семинарий особенно ценились такие качества будущего школьного учителя, как любовь к профессии, ясное понимание ее общественной значимости, трудолюбие, широкий кругозор, умение логически мыслить, готовность стоически преодолевать жизненные трудности.

Накануне Первой мировой войны в народных начальных школах Российской империи работало около ста тысяч учителей и учительниц, большинство из которых было обязано получением соответствующего образования и социального статуса земствам. По сравнению с преподавателями церковноприходских школ образовательный уровень земских учителей был значительно выше, однако в целом он был недостаточным: почти половина учителей земских и городских школ (49,6 %) имели лишь начальное и домашнее образование [177, с. 42-58]. В этих условиях земства стремились к повышению общеобразовательного и профессионального уровня учителей, вкладывая в их подготовку и переподготовку значительные средства.

Земствам принадлежала важная роль в борьбе за улучшение материального и юридического положения народных учителей. Они постоянно стремились повысить престиж учительской профессии.

В целом важно подчеркнуть, что становление и развитие российской интеллигенции досоветского периода было напрямую связано с процессом становления и развития не только высшей, как это описано в предыдущем параграфе, но и массовой народной школы. Та ее часть, что была сформирована не мелким разорившимся дворянством, а вышла «из народа», в значительной мере не потеряла прямых социальных связей с сельским сообществом, а также была весьма радикально настроена к правящему режиму. А впоследствии стала симпатизировать партиям левого толка, в первую очередь, эсерам, народным социалистам и, отчасти, большевикам.

Причины этого, на наш взгляд, кроются не только в том, что интеллигенция и учителя, в частности, и тогда, как и большинство граждан России, испытывали постоянную материальную нужду, но и в том, что они имели не достаточно высокий уровень образования. Это в известной мере мешало им подняться над окружающей действительностью и связать свои личные перспективы с перспективами эволюционного развития российского общества. «Философия русской интеллигенции чрезвычайно упрощена и сведена к определенной практической морали», – писал известный земский деятель и один из идейных руководителей кадетской партии И.И. Петрункевич [210, с.210], он был в значительной мере прав.

Сам термин «земская школа» понимался по-разному. В периодической печати дореволюционной России встречается название «министерско-земская» школа, поскольку как учебное заведение земская школа подчинялась Министерству народного просвещения. В ряде источников употребляется термин «земско-общественная» школа, указывающий на совместное материальное содержание помещений, учительских кадров, пособий земствами и сельскими обществами. Однако наиболее употребительным был термин «земская школа», так как ассигнования земства составляли большую часть средств школы. Кроме того, земства имели юридическое право контролировать расходы школ.

Несмотря на то, что министерские и земские школы в педагогическом отношении находились под единым руководством, учреждены они были различными правовыми актами. В отличие от Министерства народного просвещения земства не обладали монополией ни в содержании, ни в организации школ. В связи с этим директор начальных народных училищ Тульской губернии М.Т. Яблочков считал, что земства не имеют права на такое название школ, так как «такого названия училищный закон не знает» [309].

Отсутствие термина «земские школы» в нормативных документах Министерства народного просвещения и земских учреждений вызвало разногласия в определении школ: в отчетах, статистических материалах их относили в графу «школы учебного ведомства, подчиненные Училищным советам». По мнению М.Ф. Соловьевой, «Земская школа – это сельское начальное учебное заведение, создаваемое местными органами самоуправления, что позволяет характеризовать ее как общественную образовательную систему демократического типа» [273]. Земская школа как социальное и педагогическое явление создавалась как общественное учебное заведение. Действительное осознание земствами ответственности за свое участие в распространении образования наметилось только после официального распоряжения о передаче существующих школ в ведение земств в 1867 г. Показательна в этом плане деятельность земств в регионе Среднего Поволжья. С 1877 по 1898 г., то есть за 20 лет в разных уездах губерний Среднего Поволжья количество земских школ увеличилось от 1,5 до 2,5 раз. По величине расходов на народное образование Самарское земство в 1890 г. занимало 10-е место среди других земств, тогда в Самарской губернии было 453 школы с 559 учителями и 3 500 учащимися (в 1866 г. имелось 7 школ с 471 учеником). Большая часть средств уходила на количественный рост школ. В 1911 г. в России обучалось 44% детей школьного возраста. В Самарской губернии этот показатель составлял 58,6%, т.е. был значительно выше среднего. Сравним: в Пензенской – 39,4%, в Симбирской – 36,8%. Тенденция повышения средних показателей в Самарской губернии обнаруживается и при подсчете количества школ на тысячу жителей.

Однако земства имели право влиять на деятельность школ только через Училищные советы (губернские и уездные), где они имели своих представителей. Этот институт был также учрежден Положением о начальных народных училищах 14 июля 1864 г. и развит Положением 25 мая 1874 г., согласно которому в каждом уезде «попечение об удовлетворении потребностей населения в начальном образовании и о надлежащем нравственном его направлении» возложено на уездного предводителя дворянства и уездный Училищный Совет, а в целом по губернии – на губернаторского предводителя дворянства и губернский Училищный Совет. Причем в обязанности Училищного Совета входило: снабжение учеников учебными пособиями и руководствами, изыскание способов открытия новых народных училищ, утверждение учителей в должности, упразднение училищ, признанных вредными, утверждение ежегодных отчетов инспекторов народных училищ, назначение пособий учителям, рассмотрение жалоб. Кроме этого, Училищным Советам вменялось в обязанность наблюдение за преподаванием во всех начальных училищах. Наличие специального органа – Училищного совета, создававшего возможность координации общественных и государственных сил, с одной стороны, способствовало выработке единого подхода к решению проблем школы, но, с другой стороны, свидетельствовало о юридически зафиксированной разнородности его состава.

Ярким подтверждением этого является документ, направленный на имя Николаевско-Новоузенцкого Предводителя дворянства:

«Господину Губернскому Предводителю дворянства. Согласно предложения Вашего Превосходительства от 5 июля 1874 г. № 97, последовавшего на имя Николаевско-Новоузенцкого Предводителя Дворянства и во исполнение высочайше утвержденного 25 мая 1874 г. мнения Государственного Совета, по поручению Господина Предводителя, мною открыт сего 8 марта в г. Новоузенск Училищный Совет, в состав которого вошли следующие лица: от Министерства Внутренних дел Почетный мировой Судья А.А. Шафрат, от Земского Собрания А.П. Миллер и священник И.А. Востоков, от Новоузенского городского общества купец П.Н. Помельцев, от Епархиального ведомства Протоиерей города Новоузенска П.В. Ульчицкий и Министерства Народного Просвещения – священник П.М. Сердобов и Инспектор народных училищ Самарской губернии П.Ф. Кнize.

Председательствующий Член Дворянской Опеки Б.Ф. Мертвый».

Такой разномастный персональный состав Училищных Советов создавал предпосылки субъективности принимаемых решений и усиливал явное влияние отдельных его членов.

Право участия Председателя земской управы или ее членов в составе Училищного совета во многом повысило эффективность земского влияния на школу, объединив усилия земского исполнительного органа с координационным центром, имевшим полномочия решения организационно – распорядительных вопросов, касавшихся земских школ: хозяйственной жизни школ, обеспечения учителями, повышения их квалификации, организации коллективного профессионального общения. Например, на заседании Самарского Губернского Училищного Совета от 23 октября 1874 г. Господином Председателем было сделано заявление, о том что «...им лично найдена в образцово-отличном состоянии частная женская школа в Кинельской слободе Бугурусланского уезда, руководимая учительницей Чередниковой». Для поощрения ее деятельности было принято решение «из остатка 510 рублей на учебные пособия и поощрение наставникам назначить учительнице Чередниковой 100 рублей».

Влияние Училищных советов было достаточно сильным. Например, в период становления земской школы в официальных документах не был указан срок, а ставшая классической цифра в три года обучения в одноклассной школе была взята из опыта земских школ, руководимых Училищным советом, который возглавлял Н.А. Корф [153]. Этот срок оказался наиболее целесообразным, поэтому позднее курс и министерских

одноклассных школ устанавливался «не менее трех лет», и церковно-приходских – также, три года, несмотря на официально установленные два года обучения.

Получив некоторую возможность влияния на внутреннюю деятельность школы, земства стремились направить внимание Училищных советов на необходимость взаимодействия со школой, на улучшение условий работы учителей и школы, на совместное материальное содержание помещений, учительских кадров земствами и сельскими обществами.

Земства, осознавая важность роли образования, и, в первую очередь, начального обучения, начали свою деятельность с возбуждения интереса сельских обществ к сотрудничеству при открытии новых школ, с привлечением материальной помощи на их содержание. В первые годы земства ограничивались поощрением инициативы сельских обществ, открывавших на средства сельские школы, и выдавали этим обществам небольшие «поощрительные» денежные субсидии на нужды школ. С начала 70-х годов XIX в. уездные земства при взаимодействии с сельскими обществами берут на себя инициативу устройства новых сельских школ, оплату жалования учителей, снабжение школ ученическими принадлежностями. С 90-х годов XIX в. в эту работу активно включаются и губернские земства. Например, Вятское земство, заботясь о создании необходимых условий для существующих и возникающих школ, взяло на себя расходы по их содержанию, а крестьяне предоставляли помещения. В Тульской губернии земство предпочло путь договорных отношений с сельскими обществами не только на предоставление изб, но и на оплату отопления, освещения, содержание сторожей. Повсеместно строительство школьных зданий велось посредством безвозмездного труда крестьян, а земства оплачивали только стоимость стройматериалов. В связи с этим сложилась тенденция сдачи в аренду помещений, отдельных зданий, построенных крестьянином единолично. Имелись случаи и безвозмездной передачи новых зданий земству. Участие сельских обществ в делах школы проявлялось и в денежных взносах при оплате жалования учителю (до 20-30 рублей, что составляло $\frac{1}{4}$ часть оплаты), в избрании попечителей школы. Таким образом, сами земства в деле постановки народного образования ничего не смогли бы сделать, если бы не чувствовали поддержки и инициативы снизу, от крестьянских обществ. На это первым обратил внимание К.Д. Ушинский. Еще до возникновения земства в 1861 г. он указывал на пробуждающуюся в самом народе потребность учиться и на необходимость подготовки учителей для удовлетворения этой пробудившейся потребности.

Следующим направлением деятельности общественной составляющей в образовании того периода были постоянные попытки местной общественности в лице земств вносить существенные изменения в учебные планы и программы. Например, внести изменения в учебный план попыталось Новоузенское земство Симбирской губернии, но Учебный комитет Министерства народного просвещения запретил выходить за рамки учебного плана и программ школ Министерства. Другой пример: после того, как в 1912 г. земствам предоставили право отрывать высшие начальные училища в Камышинском уезде, земство разработало проект создания сети подобных школ до 1936 г. [191]

Земские органы самоуправления в своей деятельности руководствовались законодательными актами, определяющими их полномочия в этой сфере. Однако правовые акты, регламентируя такую деятельность земств, ограничивали ее заботой о хозяйственных нуждах. Земства же, используя несовершенство законодательства, стремились выйти из этих жестких рамок, что создавало противоречия между деятельностью земств и правительственной политикой в области народного образования. Этот вывод подтверждают земские ходатайства по народному образованию. По данным русского педагога XIX-XX в. П.Ф. Каптерева, подготовившего обстоятельный анализ земских обращений, за время с 1865 по 1894 гг. земства предоставили в правительственные органы 259 ходатайств, из которых не получило дальнейшего развития 158, то есть – 61%. Причем значительная часть из них была посвящена

расширению участия земства в руководстве образованием и определении его содержания. Исследование ходатайств было продолжено И.Ю. Маклаковой: из 874 земских ходатайств, возбужденных с 1864 по 1905 г. были удовлетворены только 24%, при этом столкновения властей и земств проходили по линии, разграничивающей учебную и хозяйственную область школьной жизни. Можно сказать, что уже при формировании системы народного образования ведущим фактором являлся социальный заказ.

В первой половине 60-х годов XIX в., когда по инициативе верховной власти, был проведен ряд масштабных реформ, связанных с ликвидацией крепостного права и предоставлением юридической свободы крестьянскому населению, социальный заказ на образование носил преимущественно государственный характер. Государство, традиционно игравшее огромную роль в общественной жизни России, наглядно продемонстрировало свою заинтересованность не только в том, чтобы воспитывать нравственность и политическую благонадежность населения, но и в распространении в народе «первоначальных знаний». Так, государственным заказом был обусловлен общественный социальный заказ. Земства не сразу научились ценить и понимать самое важное в народном образовании. С первых шагов возникновения земской школы шла борьба за такой тип школы, который удовлетворял бы элементарные потребности народа. Вопрос заключался в определении этих элементарных потребностей в образовании. Часть земств с целью скорейшего расширения сети школ видела их задачу в обучении чтению и письму, что было характерно для существующих уже школ с неподготовленными учителями. Однако большинство земских деятелей придерживалось мнения, что школа должна давать образование на более качественном уровне, не ниже министерской начальной школы. Постепенно широкая земская общественность пришла к заключению, что обучение детей чтению и письму, безусловно, является обязательной задачей школы, но, если ученик вышел из школы только с этим, без достаточного умственного развития, значение школы будет обесценено.

Н.А. Корф, основоположник общероссийского типа земской школы, на основе практического опыта сформулировал главную задачу земской начальной школы: «важно развитие ребенка довести до умения читать, а по окончании курса посредством чтения приобретать полезные знания» [153]. Или другой пример: депутат от Самарской губернии в III Думе И.С. Клюжев, бывший инспектор народных училищ Самарского уезда и города Самары, член Попечительского совета Самарских женских гимназий №2 и №3, выступая на заседании Государственной Думы, отмечал, что земство единогласно приняло предложение ходатайствовать о превращении некоторых двухклассных училищ в четырехклассные для более эффективной постановки учебно-образовательной работы в школах.

Центральной проблемой общеобразовательной школы стала проблема «всестороннего развития личности, в которой сочетались бы способность понимать явления жизни и ориентироваться в них с навыками к научному мышлению и общественной работе» [223, с.86].

Следует признать, что, учитывая общественный заказ школе и элементарные потребности народа земства многого достигли в области профессионального образования. Например, до введения земств в средневолжских губерниях не было профессиональных школ. Земства же сформировали следующие типы профессиональных школ:

- 1) сельскохозяйственные школы и сельскохозяйственные отделения при начальных школах,
- 2) ремесленные учебные заведения,
- 3) школы медицинских и ветеринарных фельдшеров,
- 4) школы прочих типов (дорожных десятников, печных мастеров, огнестойкого строительства).

Самарская школа за время своего существования выпустила 455 фельдшеров и 694 фельдшерицы-акушерки. На профессиональное образование ассигновали средства 123

уездных земства и 26 губернских. Таким образом, развитие земской школы шло в соответствии с оформившимся и изменяющимся социальным заказом на образование, в котором поочередно превалировали государственные и общественные интересы.

Исторический опыт земских школ выявил и другую специфику общественной составляющей. Отражая местные потребности, земские школы развивали разностороннюю деятельность, т.к. удовлетворяли не только общеобразовательные, но и общекультурные потребности учащихся, выпускников школ, всего населения в целом. Например, наряду с обычными функциями народной, земская школа предлагала услуги по удовлетворению образовательных потребностей выпускникам школы и взрослому населению. Земская школа организовала повторные занятия для бывших учащихся и для тех, кто в силу различных причин не мог получить образование в объеме одноклассной школы. Кроме того, большое распространение получили воскресные, вечерние занятия, как новые типы повторных занятий. По инициативе учителей и населения кратковременно организовывались школы с подвижными учителями. Два-четыре месяца опытный учитель работал в одном населенном пункте, переезжал затем в другое место, а занятия продолжали бывшие выпускники земских школ.

По мере увеличения интереса к распространению знаний со стороны земств и потребности в образовании со стороны населения земская школа стала предлагать услуги просветительского характера. Эпизодические воскресные и праздничные чтения постепенно превращались в систему занятий. 1 июля 1914 г. были Высочайше утверждены деятельность и программы для обучения взрослых на основе программы одноклассных народных училищ, а циркулярным предложением Министерства народного просвещения от 19 января 1916 г. разрешалась организация народных чтений, которыми земские школы занимались практически уже 30 лет. Таким образом, благодаря земской школе в сельской местности создавались основы непрерывного образования, в основе которого лежало добровольное самообразование в индивидуальной и коллективной форме его организации.

Население сочувственно относилось к деятельности земств, что выражалось в расширении форм поддержки школы. Определенную долю вносило земство, субсидируя различные виды деятельности. Например, на библиотеки-читальни земство Нолинского уезда Вятской губернии израсходовало в 1917 г. 21 470 рублей, что составляло 50% ассигнований губернского земства. Другой пример: Воронежское губернское земство поддержало идею создания летних подготовительных классов-лагерей и с 1911 по 1913 г. увеличило количество летних лагерей до двухсот по всей губернии. Однако реализация социального заказа на образование вызывала противоречия в развитии земской школы: между возрастающими образовательными потребностями населения и реальными возможностями земской школы в их удовлетворении; между ограниченными возможностями земства в финансировании школы и необходимостью реализации социального заказа на образование; между более высокими требованиями, предъявляемыми к содержанию образования, и отсутствием в земских школах соответствующей учебно-материальной базы. Поэтому, стремясь к разрешению указанных противоречий, земства увеличивали размеры финансирования школ и создавали условия для привлечения дополнительных средств.

Анализ архивных документов позволяет определить источники финансирования земских школ. Л.Д. Гошуляк [92], мнение которого основывается на анализе расходов уездных земских собраний, губернского земства и сельских обществ на народное образование отмечает, что в 1868 г., в Пензенской губернии в 60-70-е гг. XIX в. сельские училища финансировались в основном за счет обществ, уездные земства были далеки от этого дела. Анализ Ведомости о числе низших учебных заведений и учащихся в них к 1 января 1877 г. с показанием содержания, назначенного от городского земства, обществ и частных лиц, в Самарской губернии показывает, что финансы поступали от сельских обществ, земств, государства, частных лиц:

Таблица № 1. Финансирование земских учреждений(в руб.)

С 90-х годов XIX в. губные земства открывают и берут на свое содержание реальные училища, женские гимназии, прогимназии, а также мужские гимназии. Анализ источников финансирования этих учебных заведений позволяет говорить, что они принципиально не отличались от тех, которыми располагали начальные школы. Это достаточно ярко видно из отчетов Попечительских советов Бузулукской женской гимназии (1909 г.) и Бугурусланской женской гимназии (1911 г.) Самарской губернии.

Таблица № 2. Финансирование Бузулукской и Бугурусланской женских гимназий

Данные отчета по источникам финансирования Бугурусланского уезда Самарской губернии в 1910 г. подтверждают, что статьи поступлений денежных средств не меняются и в начале XX в.:

Таблица № 3. Финансирование земских учреждений в 1910 г. (в рублях)

Определенные средства приносит внешкольная деятельность по образованию взрослых и организации досуга. На одном из счетов женской Бугурусланской гимназии (1909 г.) в разделе «приходь» отмечаются следующие статьи: поступления от клуба – 150 рублей, от спектакля – 60 рублей, от дамского кружка – 30 рублей, частных – 18 рублей.

Таким образом, специфика финансирования земских школ заключалась в объединении различных средств: сельских обществ, частных лиц и государства.

Примечательно, что, с одной стороны, жители через волостное правление имели возможность влиять на размер средств, поступающих из местных источников. Например, в рапорте Кинель-Черкасского Волостного Правления Бугурусланского уезда Инспектору народных училищ Самарской губернии отмечается, что «жителями слободы Кинель-Черкасской по приговору, постановленному во второй день сего февраля месяца на 1878 г. назначена на содержание училища сумма в 150 руб, то есть менее противу прошлого года на 50 руб. Уменьшение это произошло потому, что жители предвидят сумму 150 р. на содержание училища достаточною. Хотя в 1877 г. было положено 200 р., но в это время предстояли некоторые постройки огорода и полусадика». С другой стороны, статьи расходов, поступающих от сельских обществ, утверждались волостным сходом. Например, по Ведомости о Кинель-Черкасском двухклассном училище за 1877 г., «на отопление училища, наем сторожа, ремонт здания и отчасти училищной мебели израсходовано бывшим попечителем Мозгуновым 176 рублей 28 коп., эта сумма была утверждена в денежных расходах от общества волостным сходом, вынесен общественный приговор об этом предмете».

Интересен и тот факт, что принципы школьного строительства вырабатывались на общеземских съездах по народному образованию, история появления которых описана в предыдущем параграфе. Задачи земских съездов сводились к следующему: «1) Подготавливать и обновлять в памяти учителей и учительниц сведения, приобретенные ими раньше. 2) Ознакомить их с новыми приемами, методами. 3) Путем обмена мыслей дать им проверить себя. 4) Дать им отдохнуть и освежиться от трудовой жизни и, запасясь новыми силами и сведениями, приступить за дело». Первый такой съезд принял норму приходящихся на одного учителя 40 человек. В Самарской губернии на одного учителя приходился в среднем 41 человек, в Пензенской и Симбирской – 47. При этом Самарская губерния затрачивала на обучение одного ученика 66 копеек, Пензенская – 59, Симбирская – 40 копеек.

Общий расход на народное образование в Самарской губернии (включая расходы государственного казначейства, земств, городов, сельских обществ, частных лиц и пр.) возрос с 2 103 861 руб. в 1904 г. до 5 721 286 руб. в 1914 г. Однако уже в то время, возросшие в два с половиной раза расходы на образование не могли удовлетворить потребности четырехмиллионного населения губернии. Интересен следующий факт: в 1914 году расходы на образование составили на душу населения губернии 1 руб. 47 коп., а на нужды начального образования Министерством народного просвещения ассигновано было всего 34 коп. на душу населения. Для сравнения: по данным газеты «Голос Самары» от 5 июля 1913 г., потребление вина в Самарской губернии составляло в 1909 г. в городах 21 руб. 10 коп. на душу населения, а в селах – 4 руб. 50 коп.

Известно, что расходы государства на начальное образование постоянно росли, как в абсолютном значении, так и в относительном объеме средств, выделяемых из бюджета. В 1896 г. общие бюджетные расходы на народное образование составляли 2,86% от государственных расходов, из них на содержание начальных школ расходовалось 0,5%. На рубеже веков расходы государственной казны на начальную школу составляли 1,2% расходной части годовых бюджетов, а к 1914 г. они поднялись уже почти до 4%.

Однако именно средства губернских и городских земств были основным источником финансирования начального народного образования. На рубеже веков около 86% школ содержалось земствами.

Например, в 1913 г. в Тверской губернии министерских школ было – 5%, частных – около 2,5%, церковных – чуть больше 25%, остальные – земские. За период с 1904 по 1914 гг. расходы местных земств на народное образование ежегодно увеличивались на 20% и составляли до 40% местных бюджетов. Из 426 уездных земств 400 уже начали осуществлять собственные программы начального «всеобщего» населения и намеревались к 1917 в основном построить сеть народных школ, а к 1920 – окончательно строительство завершить [65].

В целом, пристальное внимание общественности к проблемам народной школы обеспечило динамичное развитие сети начальных училищ, число которых, начиная с 1860-х годов, и к 1915 г. увеличилось почти в 3,5 раза и составило 123 745 учебных заведений, количество же учащихся выросло более, чем в 8 раз, с 954 600 до 7 778 453 человек.

В рамках данного обзора имеет смысл более подробно остановиться на уже упоминавшемся нами Всероссийском учительском союзе (ВУС). ВУС был создан в 1905 г. как профессионально-политическая организация «Всероссийский союз учителей и деятелей по народному образованию». В 1906 г. в ВУС входило 16 тысяч человек. Основной целью союза в сфере образования была провозглашена коренная его реорганизация, демократизация и децентрализация. В 1907 г. союз выступал уже не как политическая, а как профессиональная организация и выдвигал широкую программу реформы образования. В 1908 г. ВУС был закрыт. Но вскоре после возобновления в 1917 г. деятельности он насчитывал около 150 тысяч членов (!).

Среди требований можно выделить следующие: создание демократических органов руководства народным образованием (прообраз Советов по народному образованию 1918 г.), реализация принципов автономности школы (самоуправление учителей, родителей, учащихся и общественности), самоопределение школ в учебно-воспитательной деятельности, избрание директоров школ и педагогов педколлективом, хозяйственная самостоятельность и т.п. [286, с.55-56]

Таким образом, ВУС формировался в качестве крупного объединения учительства, ставившего перед собой масштабный комплекс задач – политических и социально-педагогических. Именно это позволило ему аккумулировать лучшие педагогические силы страны и стать признанным лидером общественно-педагогического движения в стране.

Очевидно, что государство держало все формы общественного участия в управлении образованием под неослабевающим контролем. Отчасти, это объясняется и тем, что попечительские средства рассматривались как основной источник финансирования народного образования. Давая общественности право на инициативу в образовательной сфере, государство жестко ограничивало ее рамки и внимательно контролировало эти процессы. Инструкцией 1871 г. был выдвинут принцип подбора попечителей не только по нравственным качествам, но и по «материальной поддержке школам». Положением 1874 г. попечители были лишены возможности становиться членами училищных советов. В Положении от 16 ноября 1885 г. ничего не говорилось о том, что попечители могут присутствовать на экзаменах.

Таким образом, государство в ответ на возрастающее давление общественности, желающей расширить рамки своих компетенций в управлении образованием, стремилось свести работу попечителей к роли пассивных жертвователей.

После первой революции, 26 марта 1907 г., под давлением интеллигенции, структурировавшейся в широкий спектр политических партий, вышло Положение о попечительствах, а закон 1 июля 1914 г. внес уточнения и разъяснения по организации попечительских советов. Под давлением многочисленных ходатайств и требований с мест, где предлагались различные проекты коллегиальных органов попечительства как формы

участия общественности в жизни учебного заведения, были образованы новые попечительские советы куда вошли выборные от сельских общин, волостей, представителей от земства, Городской думы, с участием школьных учителей и законоучителя (священника). Коллегиальные попечительства были созданы при каждом народном училище. При этом земства не освобождались от обязанности заботиться об училищных зданиях, попечительства создавались как вспомогательные организации. Но как организации местные, они помогали земствам обеспечивать народные школы удобными помещениями, уведомлять земские управы о ремонте, снабжать школы топливом, водой, оборудовать мебелью, нанимать прислугу и пр.

Идею необходимости введения коллегиальных советов при каждой школе точно сформулировал Е. Звягинцев: «Кто ведает развитием школьного дела? Уездные училищные советы, уездные земские управы, инспектора народных училищ». Предположим, что все эти учреждения проникнуты искренней преданностью народному образованию. Но в этом случае нет учреждения, которому были бы близки и дороги интересы отдельной школы и ее учеников. Знать образовательные нужды и удовлетворять их не под силу уездным учреждениям. Уездные земства и городские думы имеют кое-какие материальные средства, но не имеют никаких прав; инспектора училищ имеют кое-какие права, но не имеют никаких средств, а училищные советы не имеют средств, но имеют достаточно прав... Население, которое пользуется народной школой, не имеет голоса ни в училищном совете, ни в земской управе, хотя они и заведуют народными училищами; народ не имеет доступа к влиянию на школу; народ и народная школа отчуждены друг от друга. Без такой связи школа превращается в школу грамоты и выучки, а не в народную». Кроме того, объективной причиной введения советов при каждой школе можно считать значительное увеличение числа последних.

Как уже отмечалось, следующим значимым этапом в развитии институтов общественного участия стала деятельность Временного правительства. В первой же его Декларации, обнародованной 3 марта 1917 г., было заявлено о намерении реформировать земство на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Всего 17 комиссий разработали 46 законопроектов, главными из которых стали законы «О производстве выборов уездных и губернских земских гласных», «О введении земств в не земских губерниях» и «О волостном земском управлении». Право голоса на выборах получали граждане не моложе 20 лет, проживающие на территории. К выборам в земские органы теперь допускались не только общинники, но и хуторяне, «отрубщики», мелкие торговцы, священнослужители, т.е. лица, которые не входили в состав сельских сходов и ранее не могли избирать и быть избранными в сельские и волостные комитеты.

При 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). При этом очевидно, что ведущую роль играли представители профессиональной общественности – В.И. Чарнолуцкий, Н.Н. Иорданский, А.П. Пинкевич, В.А. Гердт. 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 [286, с.49-50].

Создание земств на новых принципах началось с избрания волостных земств. Эта кампания началась в августе, продолжалась в сентябре-октябре, а местами и в декабре 1917 г., а также в январе 1918 г. Подавляющее большинство мест в волостных земских собраниях получили крестьяне, хотя среди гласных в небольшом количестве были также фабрично-заводские рабочие, торговцы, помещики, служащие, владельцы заводов и

фабрик. Выборы в губернские земские собрания проводились путем делегирования гласных от уездных земских собраний и городских дум по установленным нормам.

Эта реформа не была осуществлена в полной мере. На смену земствам в 1917-1920 годы повсеместно пришла власть большевистских советов, уничтоживших земские учреждения и местное самоуправление вообще. ГКНО был распущен в ноябре 1917 г., а в декабре 1918 г. как «контрреволюционная организация» был окончательно распущен ВУС.

Однако в первые послереволюционные годы еще сохранялась тенденция привлечения педагогической общественности к выработке государственной политики в сфере образования. При Наркомпросе, где концентрировалась работа по созданию основополагающих документов по демократизации и гуманизации народного образования в России, в 1918 г. был создан выборно-представительский орган. Также 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, особенно удачными признаны программы ГУСа (1927 г.) и учебники [286, с.51]. Интересен и тот факт, что, когда 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. его деятельность была парализована, и секция прекратила свое существование.

Впоследствии, на протяжении 1930-1980 годов, государственно-общественное управление образованием в сфере формирования 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 годов) и др. Создавались коллективы либо с декоративными, либо с локальными профессиональными целями. В попечительской своей части общественное участие в советской средней и профессиональной школе частично нашло свое новое выражение в деятельности базовых предприятий, организации шефства общественных объединений и творческих союзов, а также в наставничестве. Сами понятия «попечительство», «земство», «общественное участие» в документообороте этого периода отсутствуют.

Для всей советской педагогики характерно становление и усиление административно-командной системы управления в государстве, в том числе и в сфере образования. 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. Таким образом, если не терминология, то содержание ряда направлений попечительства проявлялось в деятельности базовых предприятий, организации шефства общественных объединений и творческих союзов, в наставничестве.

Найденная модель организационного взаимодействия школы, общественных институтов, промышленного производства и органов государственного управления, обеспечивала реализацию доминирующих целей и ценностей. Качество ценностных установок, содержание которых было сформулировано стратегическим государственным заказом, сегодня не вызывает сомнения. В целом, необходимо отметить, что и советской педагогикой были сформированы традиции, полностью отказываться от которых сегодня нецелесообразно.

Вновь реальные возможности влияния на государственную образовательную политику появились у общественности во второй половине 1980-х годов, когда начавшаяся «перестройка» способствовала качественным изменениям в социально-политической жизни страны, которые, в свою очередь, не могли не затронуть систему образования.

Условно процесс реформирования образования можно разделить на подготовительный этап (1987-1989 гг.), этап запуска реформы (1990-1992 гг.), переходный этап (1993-1997 гг.), новый инновационно-технологический этап образовательной реформы, который включает две фазы проектно-экспериментальную (1998-2000 гг.) и внедренческую (2001-2008 гг.).

Первые попытки изменить положение дел относятся уже к середине 1980-х годов [203]. Тогда, в соответствии с основными направлениями реформы школы, объявленной государством, стали создаваться районные и школьные советы, в состав которых входили, кроме работников образования, представители промышленных и сельскохозяйственных предприятий, различных ведомств, родительской общественности. Однако, создаваемые «приказом сверху», эти советы превратились в формальные органы, мало что меняющие в системе управления образованием.

1 июня 1988 г. решением Государственного Комитета Образования СССР был создан Временный научно-исследовательский коллектив (ВНИК_ по руководством Э.Д. Днепрова. Просуществовав полгода, ВНИК подготовил и опубликовал ряд принципиальных документов: «Концепция», «Положение об общеобразовательной школе». Они носили яркий отпечаток стиля того времени, выразившийся в подчеркнутом оппонировании Академии педагогических наук (АПН) СССР и, несмотря на некоторую стихийность, имели значительный общественный резонанс и содействовали процессу реформирования школы [286, с.52].

К концу перестройки, в 1989 г., когда становились очевидными грядущие кардинальные перемены в жизни страны, министр Г.А. Ягодин подписал радикальный Приказ Государственного комитета СССР по образованию, вводящий широкое общественное участие в школьном управлении, к сожалению, оставшийся нереализованным [200].

Само словосочетание «государственно-общественное управление» как значимая категория педагогики в нашей стране получила свое признание в 1988 г., после февральского Пленума ЦК КПСС, указавшего на целесообразность создания в школах и ПТУ общественных советов из числа педагогических работников, учащихся, их родителей, представителей производственных коллективов.

В 1988 г., в качестве руководящего государственно-общественного органа, при Государственном комитете по народному образованию был создан одноименный Всесоюзный совет. Приняв, в основном, Концепцию общего среднего образования и Положение о средней школе, Всесоюзный съезд работников народного образования (декабрь 1988 г.) отметил, что первоочередным направлением перестройки образования становится создание государственно-общественной системы управления учебными заведениями.

На местах советы по образованию создавались изначально как государственно-общественные органы управления, решения которых должны были исполнять соответствующие государственные органы управления образованием. Однако на практике местные советы по образованию быстро превратились в придатки государственных органов, а с развалом СССР и вовсе прекратили свое существование. Так, на фоне смены политического и экономического строя страны закончился первый этап процесса организации управления образованием на общественно-государственных принципах в новейшей отечественной истории.

С принятием закона РФ «Об Образовании» от 10 июля 1992 г. начался новый этап демократизации управления образованием, в ходе которого идеи государственно-общественного управления нашли свое отражение в целом ряде законодательных документов и нормативных актов различного уровня, о чем мы подробно будем говорить в соответствующем разделе данной работы. Отметим, что среди основных принципов государственной политики в области образования, провозглашенных законом, выделялись:

- гуманистический характер образования;
- свобода и плюрализм в образовании;
- адаптивность системы образования к уровню и особенностям развития и подготовки обучающихся;
- демократический, государственно-общественный характер управления образованием.

Указанные принципы легли в основу реформирования образования, осуществлявшегося в 1990-е годы. Главным результатом преобразований стало реальное развитие вариативности общего образования, возможность выбора для обучающихся своей траектории образования. Свобода творческой инициативы была предоставлена учителям.

На общей волне развития демократии общественное педагогическое движение в этот период вышло на новый уровень. Оформились своеобразные «педагогические партии», наиболее известными среди которых стали: «Образование и будущее» (Б.С. Гершунский), партия «Добро» (Л. Бабух), форум «Российская школа» (А.А. Пинский), объединение «Эврика».

Движение «Образование и будущее» в 1992-1994 гг. создало региональные отделения и провело несколько съездов. Однако камнем преткновения стала законодательная норма, предусматривающая необходимость наличия региональных отделений не менее чем в 50% регионов. При отсутствии штатных сотрудников у движения, это оказалось неразрешимой задачей, и движение так и не было юридически зарегистрировано как педагогическое объединение общероссийского масштаба. Однако сохранился ряд публикаций по проблемам государственной политики в сфере образования, не утративших своей актуальности.

Значительную активность проявляла депутат Л. Бабух – лидер объединения «Добро», в создании своеобразного «Педагогического парламента». Предусматривалось создание общественно-политической организации, представляющей и лоббирующей интересы работников образования, общественности. Было обнародовано несколько деклараций о положении дел в сфере образования. Но после неудачных для инициатора движения выборов в Государственную думу 1995 г. деятельность объединения фактически была свернута.

Вместе с тем, задача создания подобного объединения не утратила своей значимости, что было подтверждено созданием в 1998 г. форума «Российская школа». В процессе его непродолжительной деятельности (осень 1998 – весна 1999 г.) был обсужден ряд важных документов, непосредственно связанных с совершенствованием законодательства в сфере образования [286, с.54]. Деятельность форума еще раз доказала, что подобная работа, претендующая на общероссийский масштаб и длительный срок, не может плодотворно осуществляться без специального аппарата.

Во второй половине 90-х годов важными событиями для педагогической общественности стали Парламентские слушания по вопросам образования, инициированные, прежде всего, Комитетом по образованию и науке Государственной думы РФ, и вызвавшие большой резонанс в обществе.

В целом, направления совершенствования системы образования, предложенные в конце 90-х годов, поставили актуальные, но уже известные профессиональному сообществу задачи:

- обновить содержание и повысить качество образования;
- улучшить социальное положение и оплату труда педагогического персонала и руководителей учебных заведений;
- провести структурную перестройку образования, пересмотреть и упорядочить сеть образовательных учреждений, изменить направления подготовки специалистов, обеспечив их соответствие спросу на рынке труда;

- обеспечить стабилизацию и укрепление финансового положения системы образования, перейти к новым экономическим отношениям в этой сфере, в полной мере использовать возможности рыночных механизмов;

- улучшить управление системой образования на всех уровнях. Завершить переход от распределительного и директивного к регулирующему руководству этой системой, обеспечивающему развитие образования на базе инновационных процессов.

Это во многом перекликается с направлениями совершенствования образования 20-30 годов, модернизацией конца 80-х и связывается с обострившимся к этому времени финансовым положением системы образования ввиду недостаточного бюджетного финансирования.

Ставилась также цель создания эффективной системы государственно-общественного управления образованием, обеспечивающей его динамичное развитие и высокое качество, его многообразие и ориентацию на удовлетворение запросов личности, общества и государства. Иными словами, эффективное функционирование системы образования, ее движение «в нужном направлении», а, точнее, сохранение образовательного потенциала.

Были поставлены также следующие проблемы в области управления сферой образования, которые могут рассматриваться и как направления государственной политики:

- обеспечить развитие общественной составляющей системы управления;
- упорядочить разделение и наладить координацию функций, полномочий и ответственности между различными уровнями управления образованием;
- преодолеть ведомственность в управлении системой образования, в том числе за счет использования практики многоучредительства учебных заведений;
- создать полноценное информационно-статистическое обеспечение органов управления и учреждений образования;
- сформировать адекватную этим направлениям государственной политики систему управления.

На органы управления образованием были законодательно возложены задачи обеспечения (координации, помощи в организации) взаимодействия учебных заведений между собой и с другими организациями, обеспечения системного единства всего образования через стандарты, аттестацию и аккредитацию, программы и т.п. Это не исключает «самостоятельности» учебных заведений в этих вопросах, но все-таки возлагает ответственность на внешнюю структуру за интеграционные процессы в среде автономных организаций. Тем самым, по нашему мнению, была продолжена традиция развития и совершенствования централизованного управления системой образования.

В целом, анализ нормативно-правовой базы говорит о том, что с начала 90-х годов и по настоящее время в сфере общего образования стимулируются процессы создания коллегиальных органов и структур, которые должны действовать как на уровне различных органов управления образованием, так и на уровне отдельных образовательных учреждений (ОУ).

Вместе с тем на практике реализация государственно-общественного управления образованием как одного из ведущих принципов государственной образовательной политики не всегда получает должное развитие [216, с.23]. Создававшиеся попечительские советы школ брали на себя в основном функцию регулирования внебюджетных средств, вливаемых в финансирование образовательных учреждений. Другие области деятельности, по сути, не входили в сферу их влияния. Управление образованием фактически оставалось традиционно ведомственным. Полномочия, данные школьным советам «Положением о совете школы» 1989 г., предполагавшие осуществление контроля за подбором, аттестацией и управлением кадрами, контролем расходования бюджетных ассигнований, с одной стороны, оказались непосильными для

общественности, а с другой, активно блокировались представителями администрации различного уровня.

Одним из наглядных и конкретных примеров проявления всего вышеописанного комплекса причин является продемонстрированная профессором В.И. Бочкаревым ситуация, когда, «...введение в действие Закона РФ «Об образовании» в 1992 г. и его модифицированного варианта 1996 г., разумно сняв непосильные функции, в то же время лишило этот орган каких-либо ориентиров относительно роли и места во внутришкольном управлении. Теперь разграничение полномочий между советом образовательного учреждения и его руководителем должно определяться Уставом ОУ, что практически приводит к возвращению полного бесконтрольного единовластия директора школы – во многих ОУ устав находится вне досягаемости не только общественных участников образовательного процесса, но даже и основной массы педагогических работников» [286, с.90].

Безусловно, проблемы развития общественного участия связаны не только несовершенством законодательных, административных и организационных практик, но и с парадигмальными особенностями взаимоотношений государства и образования в России. Как говорилось выше, очевидно, что в нашей стране имеется значительный опыт государственного управления системой образования и гораздо меньший – участия общественности в жизни образования.

Рассматривая современную проблему руководства образованием нельзя обойти вниманием собственно управленческий аспект. И здесь необходимо отметить, что сложившиеся к настоящему времени организационные структуры регионального и муниципального управления по своему типу по-прежнему остаются преимущественно линейно-функциональными и при этом недостаточно гибкими. На решение задач управления современными процессами переносятся схемы, наработанные в прошлом в рамках административных способов решения задач управления процессами функционирования, а с ними и все их недостатки. С одной стороны, это ведет к перегрузке верхнего уровня административного руководства решением вопросов, которые могли бы решаться на более низких уровнях, а с другой, усиливает централизацию управления.

В современной ситуации, на наш взгляд, было бы более эффективным создавать для решения конкретных нестандартных задач временные органы управления, в том числе с общественным участием, в рамках которых могут собираться специалисты из разных функциональных подразделений.

Одним из наиболее слабых мест в действующих системах управления остается постановка конкретных, реалистичных целей и планирование их достижения. Размытость целеобразования, возникающая в условиях отсутствия прогнозирования и недостаточной диагностичности целей, существует на фоне ограниченно-реактивного устройства механизмов управления, приводящего к запаздыванию, к малой эффективности контроля за исполнением решений, обращающего внимание лишь на наиболее важные аспекты, к неотлаженности процедур горизонтальной координации связей между подразделениями, к практике включения в структуру органа управления образованием подразделений с неуправленческими функциями, чаще всего методическими.

В целом, можно сказать, что сегодня в субъектах Российской Федерации накоплен значительный опыт взаимодействия местных органов государственной власти с федеральными и местными органами в управлении образованием. Однако действующие системы регионального и муниципального управления, организованные не всегда качественно, выполняют ряд важных функций, необходимых для обеспечения эффективности управления образованием. Среди них: функции среднесрочного и долгосрочного прогнозирования, формирования банков инноваций, комплексного анализа состояния и тенденций изменений в региональной и муниципальной образовательных

системах, выработки стратегии развития региональной и муниципальной образовательных систем, организации и управления качеством деятельности институтов поддержки инновационных процессов.

В связи с этим особую актуальность приобретает задача разработки методов прогнозирования, анализа, создания программ развития и управления их реализацией, а также резкое улучшение профессиональной подготовки управленческих кадров.

Содержательный анализ действующих сегодня коллегиальных органов и структур в образовательной сфере (коллегии и советы органов управления образованием, координационные советы, советы при руководителях различного уровня), создаваемых и существующих, в основном, административным способом, показывает, что они осуществляют совещательные и экспертные функции, обслуживая интересы органов управления образованием, и не наделены реальными управленческими полномочиями.

Таким образом, несмотря на существование некоторых общественных структур при отдельных образовательных учреждениях и органах управления образованием, занимающихся привлечением общественности к решению образовательных задач, нельзя сказать, что провозглашенные принципы государственно-общественного управления полностью реализуются в современной российской школе.

В связи с изменениями общественного запроса к процессу обучения, содержанию и качеству образования, которые были обусловлены протекающими в современной отечественной и зарубежной школе переменами, вопросы общественного участия в управлении образованием становятся одними из ключевых. В этой связи значительно актуализировался исследовательский интерес к отечественному опыту внедрения общественной составляющей в систему народного образования, накопленному в земской школе в XIX – начале XX в.

Положения о земских учреждениях 1864 г. начали историю земской школы. Именно инициатива земств как местных органов самоуправления была решающим фактором жизнестойкости и результативности работы начальной народной школы, которая впервые стала тем реально действующим образовательным институтом, чья эффективная деятельность способствовала появлению у крестьянского населения страны стремления к постоянному повышению своего культурного и общеобразовательного уровня. В конечном счете, стабильная работа земских начальных училищ привела к постоянному росту количества грамотных людей, что являлось необходимым условием прогрессивного развития страны.

Система земских школ в России определенным образом включала в себя не только общее количество начальных народных училищ, но и целый комплекс других образовательных структур, способствующих плодотворной работе начальных школ. В их число входили различные учебные заведения, занимающиеся непосредственно или косвенно подготовкой педагогических кадров для земских училищ. Это специальные педагогические учебные заведения, а также обычные средние учебные заведения, выпускники которых работали учителями народных училищ (гимназии и прогимназии, городские и реальные училища, духовные и епархиальные училища). Именно по этой причине указанные учебные заведения постоянно находились в поле зрения местных органов самоуправления и получали от них значительную материальную поддержку. Кроме того, важным элементом работы земских школ являлись различные учреждения, занимающиеся школьным и послешкольным образованием народа.

Благодаря общественной инициативе, энергии и настойчивости было установлено и закреплено как в государственных документах, так и в программах различных политических партий и организаций страны, боровшихся за власть, положение, согласно которому получение полноценного начального школьного образования является неотъемлемым правом каждого ребенка. Общественно-педагогическое движение, его центры и организации в теории и на практике показали, каким образом должно осуществляться это право, и обеспечили необходимые условия для его реализации.

Массовая народная школа в России по праву может считаться детищем общественно-педагогического движения.

Советской школой, опиравшейся на дореволюционную систему народного образования, в свою очередь, была сформирована собственная традиция взаимодействия школы, общественных институтов, промышленного производства и органов государственного управления, соответствовавшая государственному запросу и господствующим идеологическим установкам, опыт которой может быть использован при построении современной системы общественного участия в управлении образованием.

На рубеже XX-XXI столетий государством в соответствии с изменившимися внешними и внутренними условиями функционирования системы образования были сформулированы и провозглашены принципы государственно-общественного управления образованием, успешная реализация которых на практике сдерживается комплексом факторов. Важнейшими среди таких факторов являются традиции административного управления сферой образования, недостаточная проработанность государственной политики в этой сфере (нормативно-правовое обеспечение, научные основы, организационные механизмы, социально-экономическое стимулирование и т.п.) и недостаточное развитие структур гражданского общества, способных сформулировать и предъявить общественный запрос к системе образования.

При этом направления совершенствования системы образования, предложенные в конце 90-х годов XX века, во многом перекликаются с модернизациями начала века и 80-х годов. Ставилась также цель создания эффективной системы государственно-общественного управления образованием, обеспечивающей его динамичное развитие и высокое качество, его многообразие и ориентацию на удовлетворение запросов личности, общества и государства.

Для решения этой национальной задачи требуются дальнейшие целенаправленные и долгосрочные совместные усилия социальных партнеров по усовершенствованию нормативно-правового обеспечения общественного участия, определению организационного формата взаимодействия, аккумуляции ресурсов и диссеминации наиболее перспективных региональных моделей и механизмов. Проблематике этого процесса посвящены следующие разделы нашей работы.

ГЛАВА II. СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ОБРАЗОВАНИЕМ (90-Е ГОДЫ XX – НАЧАЛО XXI ВВ.)

§ II.1. Современный зарубежный опыт общественного участия в управлении образованием

Управление системами образования – одна из самых актуальных и обсуждаемых проблем во всем мире, так как она имеет прямое отношение к качеству и эффективности деятельности образовательных учреждений. Из литературы и активно развиваемого сегодня практического обмена опытом с зарубежными коллегами можно почерпнуть значительные сведения по мировой истории и практике данного вопроса.

Однако, отечественный исследователь, опирающийся на особенности зарубежных образовательных систем, в той или иной степени использующих схемы общественного участия, при выборе аргументов должен соблюдать крайнюю осторожность. Необходимо иметь в виду, что адекватное понимание этих систем и особенностей затруднено как контекстным различием парадигм общественного сознания, исторического опыта, социального устройства и традиций, так и элементарными сложностями перевода.

История развития национальных систем образования свидетельствует о том, что конкретная организация, конкретные формы и методы управления образованием во многом зависят от особенностей политических, экономических и культурных традиций от специфики государственного устройства и права, современного и ретроспективного.

Ряд авторов отмечает, что различия между странами – даже, казалось бы, исторически единого европейского культурного пространства – настолько велики, что конкретное положение, формально тождественное, на первый взгляд, в законодательстве различных стран, в действительности может нести принципиально различную смысловую нагрузку. «Чистое сравнение систем, структур, учебных планов или также статей закона и специальных понятий может ввести в заблуждение, – пишет Р. Моррис. – Исторические, конституционные и социальные различия между странами настолько велики, что подобию и противоположности, которые мы можем сначала предполагать, в действительности не имеют места» [29, с.207]. «Среди исследователей образовательного права в настоящее время существует консенсус в отношении того, что систематическое сравнение правовых систем наталкиваются на социокультурные границы» [17], – замечает и Ф. Рюдигер Ях.

Кроме этого, обзор зарубежных и отечественных источников затруднен неоднократно подчеркивавшейся нами комплексностью образовательной проблематики. За одной и той же дискуссионной проблемой (например, за требованием автономии для школы, – темой, являющейся одной из центральных) могут скрываться самые разные мотивационные и содержательные обоснования. К ним относятся соображения экономии ограниченных бюджетных средств (проблема экономической эффективности школы, сокращение бюджетного финансирования), попытка снять ответственность за педагогические неудачи системы образования с политических партий или органов управления и перенести ответственность на уровень отдельной школы. Это может быть чисто идеологическое требование свободы в условиях демократического общества или попытка улучшить качество образования через введение в образование рыночных механизмов. Наконец, за требованием автономии могут стоять чисто педагогические проблемы, связанные с мотивацией и заинтересованностью учителей, ситуативным характером педагогической деятельности и т.д. Все эти мотивы, ведущие, в конечном счете, к требованию автономии школы, имеют в каждом конкретном случае различную подоплеку, и, соответственно, реакция образовательной общественности на идею автономии, а также на конкретные формы ее реализации, находящие свое выражение в законах, будут тоже различными. Не зная этой подоплеку, нельзя правильно оценить ту или иную тенденцию, ту или иную идею и, следовательно, занять адекватную позицию по отношению к ней [200].

Соответственно, одной из задач современных отечественных обзоров и исследований зарубежного опыта, с целью его наиболее эффективного использования, должно быть выявление структурных единиц и системных взаимосвязей, в рамках которых эти единицы могут быть правильно поняты. Только в этом случае мы можем адекватно отнестись к накопленному опыту и текущей зарубежной дискуссии по вопросам образования.

В этой связи, обращаясь к современному зарубежному опыту общественного участия в управлении образованием, мы считаем необходимым начать с обзора общих принципов местного самоуправления в мировой практике.

Современная мировая теория государства и права подчеркивает, что самоуправление предполагает совпадение субъекта и объекта управления, другими словами – участие граждан в решении всех касающихся их вопросов [37]. Разнообразие практик местного самоуправления сегодня определяют следующие теории, сформировавшиеся в основном еще в XIX в.:

- теория свободной общины;
- общественно-хозяйственная теория управления;
- государственная теория [185].

Основа теории свободной общины – представление о естественном и неотчуждаемом праве общины заведовать своими делами, заимствованное из бельгийского права. Эта теория подчеркивает, что исторически первична именно община, а не государство. Подчеркивается, что собственные дела общин отличны по своей сути от дел государственных, что государственные органы не вправе вмешиваться в них, а должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила из пределов своей компетенции.

Обосновывая главный признак местного самоуправления, *общественно-хозяйственная теория управления* на первый план выдвигает не естественные права общины, а негосударственную, преимущественно хозяйственную природу деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно этой теории, – это заведование делами местного хозяйства.

В рамках государственной теории самоуправления, выдвинутой немецкими правоведом, местное самоуправление представляет форму организации государственного управления на низовом уровне. Полномочия в области местного самоуправления даны государством, имеют источником государственную власть. Однако в отличие от центрального государственного управления, местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а местными жителями, заинтересованными в результате местного самоуправления [206].

Популярность любой из этих теорий в каждой стране зависит от множества причин исторического и национального характера, от общей демократической или авторитарной направленности политической системы.

Все муниципальные институты стран мира по типам организации самоуправления можно объединить в три группы: англосаксонскую, континентальную (французскую) и смешанную. Континентальный тип используется во Франции, Италии, Бельгии, Голландии, Испании, Португалии; англосаксонский тип применяется в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Новой Зеландии. На их основе организуется третий тип – смешанный, присущий системам самоуправления Германии, Австрии, Японии.

Все три типа обладают общими чертами. Местные органы власти наделяются собственной компетенцией, состав которой представлен четырьмя основными видами дел или полномочий:

- 1) финансово-экономические полномочия, главными из которых являются самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, планирование и регулирование местной хозяйственной деятельности;
- 2) коммунальное обслуживание населения, охрана окружающей среды, развитие транспорта и регулирование дорожного движения, санитария и т.д.;

- 5) в социальной сфере: строительство дешевого жилья для бедноты, школ, больниц, библиотек;
- 4) установление правил поведения в общественных местах, местная полиция [295, 82, 84, 86, 95].

С точки зрения происхождения полномочий, составляющих компетенцию, выделяют дела обязательные, факультативные (добровольные) и делегированные (порученные).

Обязательные дела – вопросы, которым придается общегосударственное значение и которые должны исполняться в обязательном порядке (водоснабжение, транспорт, общественная безопасность, здравоохранение, содержание и уборка улиц, опорожнение мусорных ящиков и т. д.). Объем факультативных дел обычно обусловлен финансовыми возможностями местных властей, а по своему содержанию они обычно охватывают дополнительные социальные услуги, предоставляемые населению, либо услуги, связанные с культурными мероприятиями.

Общая тенденция во многих странах заключается в расширении объема обязательных и порученных дел, что отражает возрастающую интеграцию местных органов власти в государственный механизм, их приспособление к решению, прежде всего, задач общегосударственного значения. Например, в Германии такие дела составляют в настоящее время 80–90% от общего объема задач, решаемых местными органами [86]. Аналогичным образом в Финляндии установленные законом обязанности составляют приблизительно 75% всего объема дел коммун [150, с.15-16].

Наряду с общими выделенные типы устройства самоуправления характеризуются специфическими признаками.

Для обозначения местного самоуправления в законодательстве стран, придерживающихся *англосаксонского типа муниципальных институтов*, принят термин, который можно перевести как «местное правительство» (local government), указывающий на местный характер деятельности как один из основных критериев отграничения от государственных органов власти. Местные органы власти рассматриваются своеобразными «агентами» центральных ведомств, оказывающими услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством.

Англосаксонскому типу свойственны следующие черты:

- высокая степень автономии местного самоуправления, выборность, контроль прежде всего со стороны населения; отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления;
- отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основными чертами функционирования местного самоуправления *континентального* (французского) *типа* являются:

- сочетание местного самоуправления и местных администраций (органов государственной власти местного уровня), выборности и назначаемости; определенная иерархия системы управления, в которой местное самоуправление является нижестоящим звеном по сравнению с вышестоящим государственным;
- ограниченная автономия местного самоуправления; наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления.

В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действуют *смешанные модели*, вобравшие в себя разные черты англосаксонской и континентальной. Сегодня наблюдается тенденция к сближению моделей местного самоуправления: сравнивая англосаксонскую и континентальную модели местного самоуправления, следует иметь в виду, что в демократически развитых странах различия между этими двумя моделями не носят принципиального характера. Их современная форма, во многом являющаяся результатом проведенных реформ местного

самоуправления, позволяет говорить об определенном сближении некогда весьма отличных муниципальных систем.

В современном мире общим вектором развития является поощрение инициативы «с мест» при сохранении единого правового пространства. Именно это позволяет «наращивать» конкурентоспособность страны в целом, развивая разнообразие отдельных ее частей, поддерживая местное самоуправление, ориентируясь на культурную самобытность и экономические особенности регионов. «Федерализм основывается на любви к сложному, в отличие от упрощенчества, характерного для тоталитарного мышления», – гласит один из принципов федерализма, выдвинутых в 1947 г. на Конгрессе в Монре [247].

Таким образом, вышеперечисленные принципы местного муниципального самоуправления определили внешние организационные форматы, в рамках которых развивались системы управления образованием и средней школой, а содержательное наполнение этого процесса было связано с развитием педагогической науки, наделением сферы образования новыми социальными функциями и постановкой перед ней новых задач.

В 1960-е годы в мире происходит скачок в развитии педагогики как научной дисциплины. Внешним образом «бум» проявился в беспрецедентном росте педагогической историографии на Западе и в Японии, в создании международных и национальных обществ историков педагогики [13], в основании новых периодических изданий – журналов, бюллетеней, альманахов, серий [21]. Как никогда, усилился интерес к методологии и истории педагогики. Несоизмеримо со всем предыдущим периодом возросло число источниковедческих публикаций, сборников и серий публикаций самых разных документов и материалов [9].

В настоящее время общее число публикаций по проблемам качества образования исчисляется тысячами. В России, в частности, только в 2001 г. проведено 74 научных и научно-практических конференций, посвященных вопросам качества образования. Они прошли в 37 городах, в 46 классических и педагогических университетах, в 27 технологических и отраслевых вузах [193, с.42-45].

В целом, все это является внешним проявлением переосмысления функций историко-педагогического знания, трансформации его научного и практического потенциала. Такие изменения происходят потому, что в «послеспутниковую» эпоху, как ее называют западные педагоги [20, с.283], в условиях резко обострившегося кризиса образовательных систем понадобилась существенно большая, чем прежде, предсказательная сила педагогической теории.

Основной проблемой, обсуждаемой в литературе, стало то, что традиционная модель государственной школы, с ее заранее определенным каноном предметов, системой оценок и управления, оказывается не в состоянии справиться с задачами, которые выдвигает перед ней сложный мир современной цивилизации. Влияние школы, дающей формальное образование, оказалось наглядно меньшим, нежели влияние среды; институционализированные формы воспитания не достигали ожидаемых целей. Наглядной стала ситуация, описанная еще в начале XX века знаменитым американским этносоциологом Маргарет Мид: «младшие учатся не только у старших, но, в значительной мере, младшие учатся у сверстников и, более того, старшие вынуждены учиться у младших, потому что младшие зачастую лучше адаптируются к реалиям» [27, 33].

Стало очевидным, с одной стороны, что целенаправленное воздействие на личность в ходе ее формирования неэффективно без строго определенного согласования его со всем ходом ее становления, а с другой, что дистанция между школой, как институтом, и социальной средой, а, точнее, правильно формализованной ее частью – обществом, должна быть сокращена. Для коррекции воспитания как целеположенной деятельности общества неотложно понадобились знания об общем процессе социализации, о действительном месте в нем формального образования и воспитания, а для повышения

эффективности образования как института были актуализированы вопросы общественного участия.

Под «современной цивилизацией» или «современным развитием общества» понимался целый комплекс перемен, который только в аспекте образования может быть описан с самых разных позиций: новые требования государства к системе образования, изменение запросов «мира труда» к «миру науки», проблема адаптации к постоянно изменяющимся условиям, переосмысление отношений индивида, общества, государства и т.п.

На первый план выступили предсказательные функции научного знания: «Понимание современности в свете приведших к ней тенденций дает возможность с известной степенью точности предсказать вероятность будущего и на основе этого избирать альтернативы, приводящие к совершенствованию практики» [3, с.85]. Историки стали неприменимыми участниками комитетов по разработке новых реформ воспитания и образования, по подготовке рекомендаций для родителей и для всех вовлеченных в воспитательную работу с людьми самого разного возраста.

В конце XX в. кризис традиционных систем образования, как формализованных институтов передачи готовых знаний от одного поколения к другому обнажился с еще большей остротой. Централизованные системы образования в Германии, Англии, России с жесткой вертикалью подчинения с соответствующим набором учебных технологий и методик, с определенными структурами управления учреждениями образования перестали справляться с требованиями, предъявляемыми обществом. Также и американская система муниципального образования с очень слабым государственным регулированием поставила страну в тупик.

Кроме того, в последней четверти XX в. в странах Западной Европы и Америки произошли значительные изменения в области общественного устройства в пользу среднего класса. Они стали еще одним толчком к развитию дискуссии по поводу отношений между государственными и различными типами негосударственных форм финансирования образования для реализации права на получение различных форм и уровней образования (лозунг «Равные возможности для всех, но не равные результаты») [297, с. 35-42].

В этом плане после бурного развития в 1960-70-х годах и последовавшего за ними относительного затишья начала 1980-х годов в развитых странах Запада сегодня вновь интенсивно разгорелись дискуссии в области образовательной политики. Международные сравнительные исследования учебных достижений учащихся ТИММС и особенно ПИЗА, с одной стороны, способствовали росту общественного и политического интереса к проблемам образования, с другой, являлись его выражением. С конца 90-х гг. в рамках европейской интеграции начали проводиться систематические сравнительные исследования систем образования европейских стран, что нашло свое выражение в многочисленных публикациях – статьях и монографиях – на эту тему [17]. В них можно обнаружить детальный анализ и оценку всей совокупности проблем современного образования, которые обсуждаются и у нас в стране.

Было признано, что начавшийся в XX в. и ускоряющийся в XXI в. процесс перехода мирового сообщества к обществу знаний, подразумевающий формирование единого мирового научно-образовательного и коммуникационного пространства занимает одно из наиболее значимых мест в ряду благоприятных тенденций мирового развития. Наличие такого интегрирующего фактора является тем более важным в условиях слабо предсказуемой трансформации геополитического расклада, включающей в себя, с одной стороны, отказ от идеологии «многополюсного мира», формирование новых точек напряженности, развитие мирового псевдоконфессионального терроризма, а с другой, достижение предельного темпа мирового развития, обусловленного ограниченностью энергетических и других ресурсов, опасностью обострения экологических, демографических и других кризисов глобального масштаба.

Все развитые образовательные системы начала XXI в. имеют три особенности: особое внимание к состоянию школьного образования, возникновение новой интегрирующей специализации – междисциплинарного образования, акмеологический подход к подготовке специалистов на высших этапах вузовского и послевузовского образования. Преодолевается технократический перекос и, с другой стороны, идеологическая ангажированность гуманитарного образования. При всем разнообразии традиций, форм и подходов к образованию в разных странах выработалась единая точка зрения, что без внутрисистемной и междисциплинарной интеграции образование в любой стране сталкивается с трудно преодолимыми, а подчас и тупиковыми ситуациями [108].

При формализации межгосударственных отношений в форме договоров, соглашений и т.д. все чаще оговариваются так называемые академические обмены. Европу охватил болонский процесс, и даже такие государства азиатско-тихоокеанского региона (АТР), как Китай, Япония и Республика Корея вынуждены становиться на путь академической открытости и преодоления языковых и других барьеров в науке и образовании.

Все это доказывает развитие осознания специфической интегрирующей и стабилизирующей миссии образования, не только в национальном, но и в общемировом масштабе. При этом очевидно, что сами по себе новые технологии (Интернет, быстродействующие ЭВМ, массив новых открытий и т.д.) являются не причиной, а лишь фоном содержательного перехода к обществу знаний.

В мире произошло осознание, что экономические успехи государств определяются их системами образования, образованностью граждан, подготовленной на всех уровнях рабочей силой, что привело к переоценке роли и места образования в обществе, к пересмотру миссии образования. Это осознание связано с тем, что наиболее эффективным фактором производства становится человеческий капитал. Традиционные факторы производства (земля, сырье, финансово-промышленный капитал) трактуются как «играющие огромную роль, но ограниченные и сокращающиеся»; человеческий же капитал понимается как увеличивающийся и «формируемый», он определяется пределами возможностей человека как субъекта образования и носителя «картины мира» [245].

Таким образом, в постиндустриальной экономике система образования становится приоритетной производственной отраслью. В силу этого смена этапов цивилизации диктует необходимость смены парадигмы образования: на смену поддерживающего образования должно прийти инновационное образование.

При этом, если интеграции науки и образования противостоит специализация, теряющая функциональный смысл «разделения труда» и чреватая дезинтеграцией, когда не учитывается новый уровень информационных связей и коммуникаций, обеспечивающих технологические и психологические возможности современного образовательного пространства, то взаимодействию и взаимопроникновению структур гражданского общества и системы образования мешает традиционная закрытость последней, еще в середине XX в. одинаково характерная для тоталитарных и демократических стран.

Таким образом, если геополитической миссией мирового научно-образовательного пространства является обеспечение достойного вхождения образования и науки всех стран мира в разрешение мировых (общечеловеческих) проблем путем пространственной интеграции усилий по преодолению всего спектра глобальных проблем и противоречий, то на национальном уровне миссией образования является обеспечение государств человеческими ресурсами, достаточными для эффективного участия в мировой конкуренции.

При этом «вертикальная» межуровневая и межпредметная интеграция науки и образования в каждой стране может мобилизовать свои возможности, определить собственные цели и потребности в научной и образовательной сфере в связи с реальными возможностями и ресурсами «человеческого капитала» и с установкой на достойную роль в мировом образовательном пространстве.

Одним из основных выводов, к которым пришло большинство участников продолжительной дискуссии по всему комплексу обсуждаемых проблем, стал отказ от государственной школы, как ведущей парадигмы школьной политики и выдвижение на передний план идеи гражданской школы, т.е. школы, понимаемой как орган и институт гражданского общества. Франк Рюдигер Ях формулирует это в сжатом виде так: «Только граждански понятая школа, в которой родители и учителя на основе общих основных убеждений в рамках обязательных для всего общества целевых установок формируют определенную педагогическую программу, в состоянии соответствовать требованиям образования, ориентированного на ценности и учебные достижения в условиях плюралистического общества» [17]. Собственно говоря, все сводится к раскрытию и анализу того, что следует понимать под такой гражданской школой и как конкретно эта идея может осуществляться и уже осуществляется в своих основных элементах в ряде европейских стран, какова общая тенденция в политике образования, находящая свое выражение и в положениях закона.

Обобщая все сказанное выше, можно заметить, что, несмотря на все существующее многообразие национальных систем образования, в области управления образованием в зависимости от того, как распределены полномочия принимать решения, исторически сформировались две модели: централизованная и децентрализованная.

Централизованная модель предполагает концентрацию прав принятия решений, сосредоточение властных полномочий на верхнем уровне управления. Такая модель управления (с некоторой передачей полномочий от центра местным властям) характерна для Италии, Испании, Греции, Португалии, Люксембурга, Франции.

Децентрализованная модель управления образованием предполагает передачу или делегирование ответственности за принятие ряда решений, а значит, и делегирование соответствующих этой ответственности прав на нижние уровни управления (например, в США). Активный сдвиг в сторону децентрализованной модели управления образованием наблюдался в мире в последнюю четверть XX века (например, в Испании).

Подводя итог, можно выделить шесть основных моментов в подходе к децентрализации, наблюдаемых в европейских странах. Это рассредоточение власти среди социальных партнеров, региональная передача власти, региональная деконцентрация, локализация, институциональная автономия, маркетингизация. Так региональная модель управления характерна для Австрии, Германии, Бельгии. Местный контроль в управлении системой образования осуществляется в Дании, Финляндии, Швеции, Ирландии. Институциональная автономия характерна для образовательных систем Нидерландов и Великобритании.

Новая, а точнее новейшая, волна реформирования системы школьного образования в США и странах Европы началась в середине 80-х годов, что совпало по времени с острым кризисом конкурентоспособности национальных компаний.

Наиболее высокими темпами, иногда преодолевая серьезное сопротивление значительных групп населения, реформировалось английское образование. Сегодня, несмотря на то, что реформы не закончены, опыт Великобритании можно считать наиболее развитым и апробированным, поэтому необходимо более подробное его рассмотрение.

В центре общественных и политических дебатов в Великобритании, касающихся системы образования, начиная с детских дошкольных учреждений и кончая высшей школой, находятся три темы: стандарт и качество предоставляемого образования, столкновение между индивидуальным выбором и общественной гарантией качества, взаимоотношения между центральными, местными и институциональными управляющими структурами.

Бесплатный доступ к среднему образованию для всей молодежи в Великобритании, как и в большинстве европейских стран, был введен после Второй мировой войны. Управление образовательной системой, за исключением университетов, и основная

ответственность за ее функционирование были возложены на местные органы власти. На практике в среднем образовании существовала двухуровневая система. Средние классические школы за счет проведения отбора учащихся по более строгим критериям добились более высокого статуса, чем средние «современные» школы.

С 60-х годов лейбористская партия начала проводить политику единого школьного обучения. Однако государственный надзор за сферой образования в Великобритании был слаб, и рекомендациям следовали не все. Общенациональная учебная программа отсутствовала, школы могли самостоятельно принимать решения относительно учебной программы. Местные органы отвечали за образование в своем районе и располагали большой свободой в области принятия решений по таким вопросам, как структура школ и их финансирование.

Основным законодательным актом, повлиявшим на структуру образовательной системы и управление ею, стал Закон о реформе образовательной системы 1988 г. Правительство взяло на себя полномочия в сфере образования, которыми ранее были наделены местные органы, и одновременно с этим делегировало школам полномочия по решению текущих вопросов управления персоналом и финансами. Были созданы механизм и финансовые стимулы выхода школ из-под контроля местных органов власти и их перехода в ведение центрального органа управления [46].

До 1988 г. местные органы управления образованием принимали решения, контролировали и управляли практически всеми статьями бюджета учебных заведений, в то время как директора и руководство самих школ имели мало (или вовсе не имели) таких возможностей. Теперь финансирование образовательной системы осуществляется частично из общенационального, частично из местного бюджета. Подавляющее большинство школ финансируются местными управлениями образования, которые перечисляют им средства. Эти средства образуются частично за счет доходов Казначейства и общенациональных налогов, а частично за счет местных налогов («коммунальный налог»).

Ежегодно правительство рассчитывает в масштабе всей страны сумму средств, которую каждый местный орган власти должен будет потратить на образование и на все другие услуги местного уровня. Каждый местный орган власти в Англии и Уэльсе должен иметь программу распределения бюджетных средств между отдельными школами в рамках системы LMS. После составления программы местным органом власти и проведения консультаций программа должна представляться на одобрение правительству. Несмотря на то, что программы и суммы финансирования различаются, они должны соответствовать особым требованиям, где основной упор делается на разработку формулы финансирования для всех школ, чтобы впоследствии выделить как можно большую долю средств непосредственно школам, которые смогут самостоятельно принимать решения в области финансирования.

По некоторым статьям школы не могут расходовать средства самостоятельно. В число таких статей входят капиталовложения, затраты, связанные с особыми потребностями, и некоторые статьи, финансируемые напрямую центром. Однако обязательным условием является передача не менее 85% бюджетных средств непосредственно в конкретные школы [18].

Важно, что руководящий орган каждой школы имеет право самостоятельно решать, как потратить свой бюджет на удовлетворение потребностей школы. Например, самостоятельно устанавливается численность преподавательского и прочего персонала. Руководящий орган отдельно взятой начальной, средней или специальной школы может перераспределять средства между различными статьями бюджета по своему усмотрению.

Органы общественного управления школой были созданы законом в 1986 г. Полномочия органов управления ограничивались назначением директора и совещательными функциями в отношении содержания образования. В период с 1993 по 1998 г. органы общественного управления пользовались правом получать финансирование

напрямую от государства. Однако череда конфликтов с местными органами управления образованием вынудила правительство аннулировать это полномочие.

С 2002 г. наиболее успешным органам управления школой разрешено брать ответственность за деятельность не одной школы, а нескольких.

В общественный Управляющий совет, имеющийся сегодня практически в каждой английской школе, входят представители родителей, учителей (избираемые своими группами), директор, представители местных органов управления. Состав Совета от 15 до 20 человек, в зависимости от размера учебного заведения. Совет выбирает председателя, которым не может быть директор или учитель. Совет утверждает в должности всех учителей, хотя непосредственно подбирает в педагогический состав учителей обычно директор. Фактически Совет выступает в роли работодателя для педагогического состава школы.

Управляющий Совет школы отвечает за распределение школьного бюджета¹. Совет отвечает за расстановку приоритетов при расходовании средств, он решает, сколько учителей назначить, сколько набрать других сотрудников, какую технику купить, сколько книг приобрести, какие средства выделить на ремонт и поддержание школьного здания в нормальном состоянии. Он отвечает за учебную программу школы (за пределами времени, отводимого на исполнение обязательного национального учебного плана, может распоряжаться оставшимися часами) и устанавливает правила школьной жизни (правила поведения учащихся, введение или отмену школьной формы). Он может фактически являться владельцем школьного здания, отвечать за привлечение большей части капитальных инвестиций.

Работу Совета контролирует общественность. Раз в год члены Совета обязаны публиковать годовой отчет о деятельности школы, куда включаются, в том числе, и результаты образовательного тестирования, показанные школой. Вслед за этим организуется общешкольное собрание, на котором родители учеников могут задавать вопросы по существу подготовленного доклада. Основываясь на имеющихся данных, Совет задает количественные показатели будущего обучения детей и состояния школы, ищет пути совершенствования этих показателей. Планируемые показатели (цели) также публикуются.

Большинство видов деятельности Совета проводится при непосредственном участии директора, который, что естественно, обладает одним из наиболее влиятельных голосов в формировании школьной политики.

Местные власти непосредственно не управляют жизнью школы, но они проводят мониторинг успеваемости учреждения и контролируют со своей стороны расход финансов.

Делегирование полномочий школам – фактически, перевод их на самоуправление, в автономный и самостоятельный режим – происходит лишь при выполнении ими некоторых условий. Если управление школой неэффективно, если имеются случаи коррупции или академические показатели школы неадекватны и вызывают жалобы родителей, то местные власти имеют право и должны вмешаться. Эти властные полномочия оформлены законом.

Самая мягкая форма вмешательства – это письменное предупреждение, которое посылается директору школы и органу школьного управления (Совету). В нем сообщается, какие действия школа должна предпринять по коррекции сложившейся ситуации. В крайнем случае, власти могут даже отобрать у школы бюджет или поменять органы управления. Но всякий раз, когда они решают вмешаться в деятельность школы, они должны доказательно обосновать свое вмешательство [200, с.25-27]. В целом, в этом случае можно говорить о подлинных органах самоуправления.

¹ Имеется в виду, что реализуется подушевое финансирование, при этом в расчет берутся, помимо числа учащихся, и размер учебного заведения, и социальная ситуация, в которой школа находится.

Таким образом, благодаря тому, что решения принимаются на местах, директора и работники школ в большей степени участвуют в управлении собственной деятельностью, школа в достаточной степени обеспечена финансами, можно сказать, что школы сами отвечают за свою судьбу. При этом они еще и подотчетны общественности, что делает их позицию более ответственной. Школы в значительной мере зависят от личных качеств непосредственных руководителей, а высокопрофессиональные кадры имеются не везде. Граждане, входящие в состав школьного Управляющего совета, несут большую ответственность, но работают фактически волонтерами, что снижает мотивацию.

Рассматривая зарубежный опыт, нам хотелось бы особо выделить испанский пример радикальной, но, тем не менее, успешной трансформации и системы образования, и государственного управления в целом, так как историческое развитие наших стран позволяет провести целый ряд параллелей.

Географическое положение России и Испании на перекрестке между Западом и Востоком предопределило их роль пограничных застав, а процессы колонизации (Сибирь в одном случае, и Америка в другом) на долгое время сделали их империями. Такое прошлое и сейчас влияет на национальную психологию и политическую культуру [296, с.193]. Для русской и испанской культур характерна постоянная напряженная борьба между «всемирной отзывчивостью» и сохранением традиционности, между европейцами и сторонниками самобытного пути развития. «Европа и мы» – такая постановка проблемы нехарактерна для немца или француза, но для русского и испанца она типична [52, с.14]. В русском и испанском характере присутствуют идеи национальной исключительности и самодостаточности, и избранности, и мессианства, и утопизма, и максимализма. В политическом строе наших стран, менталитете населения причудливо переплетаются элементы западной и восточной культур, сложился своего рода «западно-восточный» синтез [52, с.16-17].

Вместе с тем Россия и Испания – страны среднего уровня и догоняющего типа развития, в которых государство играло повышенную роль в национальной интеграции, доминировали авторитарно-бюрократические методы управления, существовали слабые демократические традиции. Обе страны пережили периоды потрясений, революций, гражданских войн. Сходство состоит и в том, что наши страны – многонациональные государства, постоянно решавшие сложные вопросы взаимоотношений между центром и регионами, а также между этнически разнородными общностями.

В конце XX века обе страны с разрывом в десять лет (Испания в 1975 г., Россия в 1985 г.) вступили на путь масштабной социально-политической трансформации, главным содержанием которой стал переход от тоталитарного режима к демократии.

Испания добилась на этом пути внушительных успехов, создав стабильную политическую систему представительной демократии, восстановив после длительной изоляции свое место в Европе. На смену многовековой культуре конфронтации пришла культура диалога и компромиссов. Испанский путь перехода к демократии признан специалистами эталонным [66], что делает необходимым внимательное рассмотрение такого опыта, конечно, с учетом его специфики: билингвизм, широкие автономии, отсутствие всеобщего образования ранее и т.п.

Образовательная проблематика концентрируется в Испании вокруг трех процессов:

- финансирование образовательной системы и ее реформирования;
- гарантия всеобщего и качественного среднего образования;
- децентрализация образования.

Модернизация образовательной системы, как и других сфер жизни, началась в Испании в конце 60-х годов XX в. Однако глубинный характер реформы, тесно связанные с демократизацией всей политической системы (государственного образования, гарантирующего на деле всеобщее среднее образование; налоговой реформы, способной обеспечить финансирование массовой системы образования, сравнимой по качеству с системами других европейских стран; политической децентрализации, закрепляющей

экономическое, социальное и культурное многообразие Испании), приняли лишь при переходе к демократии. Основной отличительной национальной чертой последней является признание внутреннего многообразия, политической и административной децентрализации, в том числе и в сфере образования.

Поворотным пунктом образовательной политики страны стали Соглашения Монклоа 1977 г., подписанные всеми демократическими партиями, которые участвовали в подготовке новой Конституции, и статья 27 испанской Конституции 1978 г. [215]

Здесь выделяются три аспекта: 1) признание права на образование в качестве одного из основополагающих прав, которые должны гарантироваться государством, 2) другие основополагающие права, связанные с образованием, 3) разделение полномочий в сфере образования между Центральной администрацией и Автономными сообществами.

Первый период, последовавший за диктатурой, характеризовался, в основном, следующими чертами:

- демократизация доступа к образованию (государственное бесплатное образование, строительство школ, определение условий участия социальных партнеров в образовании);
- отсутствие изменений в условиях работы преподавательского персонала;
- экономические ограничения (неравномерность поддержки со стороны государства);
- институционализация спроса на образование.

Решение представить населению право на образование вызвало бурное развитие образовательной системы, сопровождавшееся реальным полным охватом населения этой системой в период обязательного обучения, увеличением численности учащихся в сфере необязательного среднего общего, профессионального и высшего образования.

Сегодня в Испании право на образование гарантируется государством через государственные и частные учебные заведения, соглашающиеся обеспечивать эту общественную функцию (90% частных учебных заведений), что дает им право на государственное финансирование.

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. Кроме того, свыше 90% студентов учатся в государственных университетах, затраты которых более чем на 80% финансируются за счет государственных средств.

В условиях государства, состоящего из автономных регионов (в Испании целый ряд регионов – Каталония, Галиция, страна Басков – имеют ярко выраженную историческую, культурную, лингвистическую и социальную индивидуальность, а также опыт автономного существования в 1930-х годов [213, с.46]), общие законы, принимаемые испанским Парламентом и действующие во всех регионах, являются «рамочными», регламентирующими разделение полномочий между центральным государственным аппаратом и регионами в каждом конкретном случае (законодательство в сфере образования рассматривает также другие уровни децентрализации, в частности, уровень учебного заведения). При этом Испания – многоязыковое государство, где испанский язык на разных территориях сосуществует с тремя региональными: галицийским, баскским, каталонским. Все четыре языка являются официальными языками каждой территории.

Основные инструменты контроля качества образования – органы участия, Высшая инспекция и Институт оценки и качества образования. Помимо центральных политических органов, таких как Парламент (принятые им законы действуют на всей территории Испании), испанская центральная администрация располагает:

- центральными органами участия и консультативными органами в сфере образования, они являются промежуточными между центральной государственной администрацией и децентрализованными организациями;
- центральными техническими службами, которым поручена оценка и контроль сферы образования на всей территории Испании.

Центральными органами участия и консультативными органами в сфере образования являются:

- Государственный образовательный совет;
- Генеральный совет профессионального обучения;
- Совет университетов;

Во всех этих органах, возглавляемых Министерством образования, представлены Автономные сообщества и общественные организации.

Помимо этих органов участия и консультативных органов, центральная администрация (Министерство образования и науки) располагает двумя техническими инструментами отслеживания и контроля всей испанской образовательной системы: Национальный институт оценки эффективности и качества образования и Высшая инспекция образования.

Процесс децентрализации в сфере образования заключается, в основном, в передаче Автономным сообществам соответствующих полномочий и ресурсов для их реализации (человеческих, эксплуатационных, материальных и прочих).

Сегодня 7 из 17 Автономных сообществ фактически взяли на себя полную ответственность в сфере образования. Министерство образования и культуры продолжает осуществлять административное управление образованием в остальных Автономных сообществах [7]. При этом ряд функций передан советам образовательных учреждений. В Испании Consejo eskolar del centro инспектирует и управляет школьной жизнью. Он обеспечивает активное участие всей школьной общины и выбирает руководителя школы [200, с.20].

В Испании отмечается рост связей между предприятиями и учебными заведениями, обусловленный технологическими изменениями и глобализацией экономики. С точки зрения производственных результатов, учебные заведения выпускают «полуфабрикаты», окончательная же подготовка должна осуществляться на рабочем месте в сотрудничестве с предприятиями. Интерес для предприятий состоит в том, что окончательная доработка этой «продукции» (то есть рабочей силы), как и ее переподготовка (непрерывное повышение квалификации), является простой и недорогостоящей в силу хорошей начальной подготовки. Гарантировать удовлетворение этих требований – задача профессионального образования. Наиболее интенсивно учебные заведения и предприятия сотрудничают на заключительном этапе, когда речь идет о получении практических навыков по полученной специальности, а также в случае переподготовки.

Фактически, в основном, инициатива здесь принадлежала государству, которое создавало юридическую структуру, делавшую такое сотрудничество возможным или даже обязательным. Например, при введении целевого налога, направляемого на финансирование профессиональной подготовки и непрерывного повышения квалификации, или же при введении обязательной производственной практики на предприятиях в период начальной профессиональной подготовки [215].

Резюмируя, можно сказать следующее. На протяжении последних 25 лет Испания также переживала сложности переходного периода, оказавшие глубокое влияние на механизмы финансирования и управления образовательной системой. Основная роль в решении проблем образовательной сферы принадлежала государству: появление гарантии всеобщего среднего образования; проведение налоговой реформы для обеспечения финансирования системы массового школьного обучения и взаимодействия его с производством, признание экономического, социального и культурного многообразия регионов.

При этом центральными задачами модернизации испанской образовательной системы, так же, как и в России, остаются: финансирование образовательной системы и ее реформирования; гарантия всеобщего и качественного образования; децентрализация образования.

Финансирование образования и улучшение его качества обеспечивались в начале переходного периода за счет чрезвычайных фондов, созданных в рамках соглашений Монклоа, однако регулярное финансирование образования, как и других услуг социальной сферы, требовало проведения коренной налоговой реформы.

Общим для России и Испании является и процесс децентрализации управления в образовательной сфере, требующей соответствующих механизмов регулирования. При этом основополагающим принципом децентрализации в Испании является высокая степень ее регулирования.

И в Испании и в России мы имеем дело не с некими законченными моделями и формами, а со стадиями процесса: реформы продолжаются в обеих странах. Эти процессы отличаются друг от друга по смыслу, направленности и контексту. Россия заявила себя как федеративное государство, и в стране развиваются процессы федерализации. Испания создает модель децентрализации и регионализации.

В Испании имело место редкое в истории совпадение объективных и субъективных обстоятельств, благоприятных для перехода к демократии и ее упрочения. Среди них экономический бум 60-70-х годов и формирование многочисленного среднего класса, ориентирующегося на западноевропейские образцы, стремление миллионов испанцев избежать радикальных экспериментов по образцу 30-х годов и сдвиг к центру ведущих политических организаций, умение их лидеров подняться над узкопартийными амбициями и пойти навстречу друг другу по пути национального примирения,

В России, как и во многих других странах «третьей волны» демократизации, такого удачного совпадения благоприятных условий для перехода к демократии не существовало изначально. Более того, в ходе разворачивающихся в мире глобализации и европейской интеграции, различия между Испанией и Россией становятся все более ощутимыми. В Испании консолидирована демократия, создана более эффективная и конкурентоспособная экономика, которая намного сильнее втянута в общеевропейское развитие, что если и не решает большинства проблем, то, несомненно, сглаживает их остроту.

При всем этом сопоставительный анализ российского и испанского демократического транзита весьма полезен. Такой анализ позволяет увидеть те ограничители и возможности, которые не видны, если изучаешь только внутреннюю ситуацию. Таким образом, рассмотрение испанской модели становления и консолидации демократии, а также опыта других зарубежных стран (в первую очередь, Великобритании, Франции и США) остается для нас в известной степени способом самопознания.

Еще одним ярким примером реформирования системы образования и развития принципов гражданской школы является Франция.

С точки зрения Б.Л. Вульфсона [78, 79], на протяжении двух последних веков Франция (яркий пример континентального типа самоуправления) являлась классическим образцом страны со строго централизованной и административно единообразной системой образования. Создание государственных учебных заведений, их финансирование, учебные планы и программы, режим в школе, прием, перемещение и увольнение педагогического персонала – все детально регламентировалось законами, правительственными декретами, циркулярами центрального ведомства просвещения и контролировалось чиновниками, которые к тому же осуществляли надзор и за частными учебными заведениями.

Но с середины 80-х годов во Франции идет процесс децентрализации системы управления образованием, проводимый в рамках реформы государственного управления, связанной с введением новой территориально-административной единицы – региона, и передачи части полномочий местным органам власти.

В сфере народного образования эта передача полномочий основывалась на следующих принципах:

- разные типы учебных заведений переходили в подчинение тех или иных органов территориального управления: начальные школы – в подчинение коммун, коллежи – департаментов, а лицеи – регионов;

- каждая территориально-административная единица получила в отношении подчиненных ей учебных заведений одинаковый пакет полномочий: решение вопросов о строительстве учебных заведений, их реконструкции, капитальном ремонте, оборудовании и текущей деятельности. Это является новшеством для регионов и департаментов, которые раньше финансируют функционирование коллежей и лицеев;

- передача полномочий имела свои пределы: так, государство по-прежнему брало на себя некоторые педагогические расходы, в его компетенции оставались вопросы управления кадрами и регламентирование учебного процесса.

Передача полномочий местным органам управления осуществлялась, как правило, по принципу их разделения. Например, государство оставило за собой право участия в решении вопросов планирования и строительства школ. Точно так же оно может участвовать в организации текущей деятельности лицеев и коллежей [139]. Кроме того, постановлениями министерства определяются учебные программы, количество часов преподавания, условия выдачи дипломов, визируется выделение некоторых средств, необходимых для открытия и текущей деятельности начальных школ, приобретения школьного оборудования и пособий.

Законы о децентрализации были приняты с целью укрепить местные органы самоуправления и передать им полномочия, которые до сих пор принадлежали центральным властям. Ожидалось, что это обеспечит больше демократии (принятие решения на местах) и эффективности (прямой диалог между тем, кто ставит проблему, и тем, кто решает ее или способствует ее решению).

Процесс децентрализации сопровождался процессом перераспределения функций: многие административные вопросы стали решаться не центральными, а местными службами. Было значительно расширено поле для инициативы местной администрации, хотя при этом и приходилось учитывать различия между органами самоуправления, в частности границы их компетентности.

Министерство и учебные округа во Франции, действуя через свои структуры и опираясь на консультативные органы, объединяют различные виды обучения и дипломы в некий «ансамбль», который, по замыслу его создателей, обладает согласованностью частей. Они утверждают учебные программы, организуют экзамены, определяют экзаменационные предметы и выдают дипломы. Они же на базе перспективных планов профобучения, разработанных администрацией региона, определяют педагогическую структуру каждого учебного заведения и утверждают его штаты.

Учитель, который сам выбирает методику преподавания, остается в классе полновластным «хозяином», но действует под надзором школьной инспекции.

Участие современной французской школы как административного учреждения в организации учебного процесса заключается, главным образом, в том, что она составляет расписание уроков и следит за его соблюдением, а также обеспечивает материально-техническую сторону обучения. Кроме того, учебное заведение непосредственно связано со всем, что составляет школьную жизнь. И, наконец, закон предусматривает, что школьное обучение может по инициативе учебных заведений включать в себя циклы профобучения на предприятиях и в других организациях. На практике школа может обращаться то к центральным, то к местным инстанциям, т.е. ее стратегические возможности расширены. Целью этой самостоятельности является, прежде всего, сочетание местных интересов с национальными.

Роль директора определяется его статусом руководителя государственного заведения и главного распорядителя. Являясь представителем государственной власти в школе, директор несет административную и финансовую ответственность за ее деятельность.

Административный или Управляющий совет коллежа или лицея (или Школьная конференция для элементарной и начальной ступени) – это совещательный коллегиальный орган, в котором равным количеством голосов представлены три стороны – местные выборные представители власти и администрация школы, преподаватели и технический персонал, учащиеся и их родители. Председателем является директор школы.

Совет не только выполняет консультативную функцию, но и правомочен принимать решения. Он утверждает правила внутреннего распорядка с тем, чтобы в школе соблюдались принципы светскости, плюрализма, терпимости и уважения к окружающим, постепенного приучения школьников к самостоятельности. Совет утверждает бюджет школы и определяет условия использования ее педагогической самостоятельности, осуществляемой в рамках национальных приоритетов и в соответствии с ними. Разрабатывая проект учебного заведения, учитывающий социальное окружение, состав учащихся, практикуемые методы обучения, имеющиеся средства и оптимальные методики, совет формулирует цели и контролирует действия, направленные на эффективное профессиональное ориентирование учащихся, снижение процента второгодничества, совершенствование технического обучения и т.д. Все решения совета передаются представителям государства, местной администрации и учебного округа, чтобы те могли контролировать его деятельность. Изучение работы административных советов выявило, что в целом результаты их деятельности весьма скромные. Чаще всего советы только регистрируют решения, обсужденные или принятые без их участия. Неясным остается вопрос о том, кто должен председательствовать на этих советах, хотя Министерство образования и решило его в пользу директора школы. В сельскохозяйственных школах административные советы выбирают председателя из числа своих членов.

В то же время директор остается в курсе всего, что происходит в школе, а поскольку он является полномочным представителем государства, административный совет не может лишить его данных ему полномочий. Наконец, в такой ситуации директор обязан информировать председателя совета о положении вещей и таким образом формализовать имеющиеся у него сведения и информацию о школьных делах [45, с.66-75].

Важнейшим инструментом государственного управления системой образования в соседних Нидерландах является система финансирования. Школы поощряются за поддержание перспективных тенденций, таких, к примеру, как увеличение числа девушек, изучающих точные науки; рост числа женщин в школьном руководстве, поддержка самостоятельного образования. Либо школы наказываются, например, за то, что они подолгу держат учеников.

Бюджет, полагающийся для системы образования, перераспределяется с целью высвобождения дополнительных средств на инновации. Таким образом, государственное управление смещается с точных предписаний по организации школьного процесса на предоставление средств на развитие тенденций, укрепляющих позиции государства. Для контроля за соблюдением правил и законодательных актов существуют инспекции, но их роль изменяется с изменением позиции властей. Сейчас контролю уделяется намного меньше внимания, а больше – развитию тенденции к «самозволчанию» и повышению качества образования.

В Нидерландах существует три управленческих органа регулирующих деятельность средней школы: правление, дирекция и совещательный совет. Школа управляется правлением, отвечающим за финансы, кадры и педагогические программы; выполнение многочисленных финансовых обязательств; сохранение вида образования: набор персонала, включая дирекцию; работу с совещательным советом.

Отношения между правлением и дирекцией могут быть самыми различными и зависят от исторически сложившейся ситуации, преподавательских и организаторских принципов школы и других факторов: например, расположения, амбиций дирекции и

личных качеств персонала. Количество членов дирекции в одной школе до недавнего времени определялось законодательством, теперь школам предоставлено больше свободы.

Совещательный совет – законодательный орган, контролирующий Правление. Он состоит из выборных членов из числа персонала, родителей и учащихся. В его регламенте определено, для каких решений правления необходима рекомендация или даже решение Совещательного совета. Если правление игнорирует рекомендации, совет вправе обратиться в арбитражную комиссию. В свою очередь, правление, не получив согласия Совещательного совета, может обратиться с апелляцией [69, с.75-80].

На практике правления все более удаляются от конкретной деятельности, занимаясь своими основными обязанностями, т.е. определением направлений. Все более серьезными органами становятся совещательные советы. И правление и дирекция начинают понимать, что удачное сотрудничество с ними приносит много пользы.

В последние годы значительно изменяется роль дирекции. Власти занимаются глобальными вопросами, а все практические действия, как, например, организация преподавания, использование персонала, вкладывание средств, осуществляются на школьном уровне. Именно дирекция выслушивает и анализирует мнения различных людей, чтобы принять правильное решение. Но члены дирекции, таким образом, чаще других должны вести переговоры, искать компромиссы. Они должны по-настоящему осуществлять управление. Это пока еще поняли не все директора, многие из них все еще находятся в поиске стиля управления, соответствующего новой ситуации. При этом важной проблемой являются взаимоотношения между директором, несущим всю ответственность, и другими членами дирекции, отвечающими за какой-либо сектор или какую-либо область, например, управление кадрами.

Система общего и специального образования в странах Северной Европы (Швеция, Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия) имеет немало общих черт. Среди них: благоприятный экономический фон, большое влияние, оказываемое на работу общеобразовательных и специальных школ местными коммунальными властями, несущими почти половину расходов на их содержание. Создаваемые из членов муниципалитета школьные советы играют весьма существенную роль в организации учебно-воспитательной деятельности, руководствуясь при этом, понятно, местными нуждами и возможностями.

Начальный этап образовательных реформ в данном регионе пришелся на 60-е годы. Школьные реформаторы сконцентрировали усилия на интеграции народной и «промежуточных» школ в учебные заведения одного типа, в котором занимались бы все дети, начиная с семилетнего возраста, – «единую», «основную» общеобразовательную школу с продолжительностью обучения в девять лет (Швеция) или десять лет (Дания). Первые шесть лет учащиеся занимаются по одинаковой для всех программе, а затем в учебный план включаются так называемые «выборочные дисциплины», предопределяющие возможности получения общего начального и среднего профессионального образования. Главная установка состояла в том, чтобы отодвинуть границу окончательного размежевания детей по «прикладному» и «академическому» направлениям общешкольного образования на более поздний этап. С этой целью перестраивались содержание, методы и организация обучения.

Но такая инициатива породила острейшие социальные и собственно школьные конфликты. Выбор отделений многопрофильной гимназической школы - «академических» или «профессиональных» – в соответствии с оценками, полученными ранее, оказывается исключительно сложной и противоречивой процедурой. Планы учащегося и его родителей часто не совпадают с требованиями того или иного отделения гимназии. Для большинства выпускников основной школы «академическое» отделение, а, следовательно, и последующее поступление в высшие учебные заведения, оказались недоступными [271, с.59-62].

Швеция одной из первых среди западноевропейских стран вышла на современный путь радикальных школьных реформ, открыв новый этап реформирования. Изменения затронули прежде всего массовую обязательную школу.

Специфика школьных и внешкольных учреждений в стране, как и в регионе, в целом, обусловлена характером финансирования и управления. Около половины налогов с физических лиц являются коммунальными. Поступления от них идут в основном на местные нужды, и поэтому роль коммунальных властей в судьбах школ весьма велика.

В 1990-х годах в Швеции на парламентском и правительственном уровнях принят ряд постановлений, модифицирующих существовавшую до последнего времени систему управления школой. Их ядром стала передача внешних управленческих, контролирующих функций (традиционно, в отличие от многих других стран, весьма жестких) за деятельностью учебных заведений под эгиду коммунальных властей. Сегодня они несут основные расходы по их материальному обеспечению, а государство оплачивает лишь труд директоров и учителей. При этом, обучение, учебные пособия, питание в школе, транспортировка детей, их медицинское обслуживание бесплатны.

На парламентском уровне формулируются общие цели образования; на правительственном через Управление школами разрабатываются учебные планы и программы, общеметодические рекомендации. Контроль же за их реализацией целиком возлагается на местные власти. Непосредственное руководство учебными заведениями осуществляют школьные Управления коммун. Однако местные запросы и инициативы зависят и от «спущенных свыше» документов, регламентирующих учебный процесс, содержание и методы повседневной работы школы и ее персонала.

Основа образовательной системы Швеции – массовая обязательная школа. Специализация обучения, начинающаяся в старших (7-9 классах), осуществляется за счет выборных дисциплин и альтернативных курсов математики и иностранных языков. Преподавание выборных дисциплин организуется в том случае, когда каждую из них избирает не менее пяти учеников.

Предметом острейшей (в политическом, теоретическом и особенно в прикладном аспектах) конфронтации на всех уровнях остается как раз организация учебного процесса в старших (7-9 классах) обязательной школы. Это увязывается, прежде всего, с возможностями продолжать образование в многопрофильной, так называемой, гимназической школе.

Разброс в уровне подготовки выпускников обязательной школы был и остается очень значительным, так как на протяжении семи лет обучения в ней отметки – текущие и годовые – не выставляются. Родители уведомляются лишь об экстраординарных отклонениях в учебе и поведении детей. Только в старших (7-9 классах) выводятся семестровые оценки.

Государственные документы регламентируют работу как массовой, так и гимназической школ. Они определяют работу школы и ее персонала, относящуюся к организации, целям, задачам и методам преподавания отдельных учебных дисциплин. Однако решения по многим важным вопросам принимаются на местах.

Непосредственно руководит школами Школьное Управление коммуны. Совместно с депутатами местного самоуправления оно разрабатывает и утверждает рабочий план для всех учебных заведений, функционирующих в пределах данной коммуны. Составляется он, как правило, на три года на основе тщательного изучения возможностей школ, запросов родителей в отношении перспектив общего и специального образования. Учитываются также и возможности близкого и дальнего трудоустройства выпускников. План, а в нем сформулированы цели, задачи, перспективы отдельных школ, является, по сути, программой развития учебной работы [270, с.70-77].

На протяжении последних десятилетий Швеция обеспечила весьма существенное, количественное и качественное, продвижение в школьном деле. Вместе с тем и центральные и местные власти отдают себе отчет в том, насколько сложным,

противоречивым остается процесс включения учащейся молодежи в современное сообщество взрослых. Именно поэтому нынешняя массовая школа (и не только в Швеции) обретает новые социальные качества.

Ряд характерных и уникальных черт, требующих отдельного описания, имеет система управления образованием США. Интерес к ней в значительной степени должен быть обусловлен для отечественного исследователя и практика тем, что вся современная система управления России развивается с активным использованием американского опыта, основанного на принятии управленческих решений в условиях рыночных отношений.

Система образования в Соединенных Штатах включает в себя три основных уровня: начальное образование, среднее образование и высшее образование. В большинстве штатов в образовательную программу также входят профессионально-техническое обучение, образование для взрослых, школы или курсы для особых категорий детей и детские сады.

На уровне начального и среднего образования родители могут выбирать для своего ребенка и менять местные бесплатные государственные школы или частные платные, организационные структуры и учебные планы которых, несмотря на разные системы управления, во многом совпадают.

Основной целью начальной школы является общее интеллектуальное и социальное развитие ребенка от 6 до 12, или 15, лет. Учебный план варьируется в зависимости от организации и образовательных целей различных школ и общин. Более или менее традиционная программа состоит в обучении основам предмета. В 7, 8 и 9 классах большое значение приобретают советы по профориентации, поскольку именно на этой стадии учащиеся начинают планировать свою будущую карьеру. В 9-12 классах половину предметов учащиеся обычно выбирают сами.

Кроме основных предметов большинство школьных систем может предложить выбор курсов трех уровней – академического (подготовка к поступлению в колледж), профессионального (подготовка специалистов для сельскохозяйственного производства, бизнеса, экономики домашнего хозяйства, промышленного производства и строительства) и общего (вводные курсы, оценивающие различные профессии и ремесла).

Оценки учащимся ставятся в зависимости от результатов контрольных работ, проводимых в течение года с определенной периодичностью, участия в обсуждении различных тем на уроках и выполнения ряда устных и письменных заданий. Во многих школах в конце учебного года проводятся экзамены, причем экзаменационные требования разрабатываются на местном уровне. В некоторых штатах, например, в штате Нью-Йорк, экзамены в школах носят централизованный характер. Экзаменационные требования составляются Департаментом образования штата.

Школьники, собирающиеся поступать в колледж, еще учась в последних двух классах средней школы, сдают вступительные экзамены, проводимые частной Службой тестирования и Программой тестирования. Эти экзамены предназначены, прежде всего, для того, чтобы выявлять способности учащихся и определять их склонность к гуманитарным или точным наукам, а не оценивать глубину знаний тестируемых. На основе результатов тестирования, оценочных табелей за старшие классы средней школы и рекомендаций учителей учащиеся школ принимаются в колледж.

В целом, образовательная система США чрезвычайно разнообразна, по любым показателям: абсолютное ли это число учебных заведений, количество учащихся, объем расходов, процент ВВП, или роль, которую она играет в американском обществе. Например, в США есть около 4000 колледжей и университетов, присуждающих ученую степень, среди них 1700 государственных, а 2300 частных, большинство из которых являются частными некоммерческими. Кроме того, есть около 400 вузов, не присваивающих ученую степень, являющихся частными коммерческими [30].

Министерство образования с ежегодным бюджетом свыше 29 миллиардов долларов контролирует почти 200 отдельных программ и обеспечивает федеральные фонды штатам и местным органам для образования слабых детей, помощи инвалидам и финансирования более высокого образования молодых американцев [201].

Однако министерство фактически не обладает ни ключевой управленческой информацией, ни мощными рычагами воздействия: система образования США децентрализована и диверсифицирована, что затрудняет проведение единой государственной политики. Образование не упоминается в федеральной Конституции, оно находится в ведении штатов [110], в Конституциях которых одним из ключевых обязательств Администраций штатов является обеспечение образования. Наибольшая финансовая нагрузка при финансировании школ приходится на местные школьные округа. Роль федеральных властей мала, в этом США уникальны.

В последние годы явно наметилась тенденция усиления влияния федеральной власти на проводимую образовательную политику. В то время, когда в российском образовании последних лет шел процесс передачи полномочий и ответственности за предоставление общего среднего образования с федерального на уровень регионов и муниципалитетов, в американском образовании наблюдался обратный процесс. Это связано с выдвинутым лозунгом, что образование – предмет национальной безопасности. Одним из проявлений этой тенденции является развернутая с 70-х годов общественная борьба (реализуемая в соответствии с североамериканскими традициями через серию судов) за справедливое финансирование, связанная с разницей финансирования школ на различных территориях и с введением федеральных стандартов в этой сфере [128, с.234-248].

Еще один актуальный вопрос, выносимый сегодня на уровень федеральной политики, – это обеспечение всем детям, вне зависимости от того, в каком штате или школьном округе они живут, равных возможностей в получении качественного образования.

То есть, на первый взгляд, можно было бы предположить, что это близкий и нам вопрос перераспределения финансовых ресурсов от богатых муниципалитетов (школьных округов) к более бедным. Однако, и это пример акцентированной нами выше проблемы «перевода», т.е. необходимости учета контекста национальной специфики, в США эта проблема особенно обострена для школ крупных американских городов, где живет большое количество небелого населения с низким достатком. Взаимосвязь оценок учащегося и его происхождения (этнический статус, семейный доход) выросла в условиях экономических изменений, поставивших благосостояние индивида в прямую зависимость от его образовательного уровня, в серьезную проблему. Для решения этой проблемы предпринимаются попытки внедрения системы федеральных ваучеров (средств, которые ребенок «приносит» в учебное заведение), позволяющих учащимся переходить в школы, дающие лучшее образование.

В сфере общественного участия, в последние годы в США образовательная система была перестроена следующим образом: руководители школ получили широкие полномочия, позволявшие им определять практически все аспекты деятельности возглавляемых учреждений; контроль же за руководителями и влияние на политику школ заинтересованные стороны должны были осуществлять через институт Правления школами (School Governance). Для этого была разработана и принята соответствующая законодательная база, и в школах были образованы Советы школ. Аналогичная идея была реализована в Англии, но с существенным отличием: здесь государство, стимулируя создание Управляющих школьных советов, в значительно меньшей мере «устранилось» из системы школьного образования, оставив за собой функцию контроля и фасилитации изменений» [12].

В целом, судя по публикациям, в американском обществе, хотя и с другим вектором, чем в России, идет поиск путей оптимизации системы государственно-общественного управления образованием и общепризнанного рецепта до сих пор нет [48, с.93-94].

Как показывает анализ, наиболее распространенной формой общественного участия в зарубежной средней, профессиональной и высшей школе является создание различного вида общественных советов (Советы, Комитеты, Форумы, Комиссии, Конференции, которые могут быть управляющими, попечительскими, доверительными, содействующими, согласительными и т.п.) при образовательных учреждениях.

При всем разнообразии форм, все они обладают двумя признаками. Во-первых, в их состав входят представители общественности (родители учеников, сотрудники школы, представители местных сообществ). Во-вторых, школьные советы могут принимать решения, касающиеся деятельности школы, т. е. имеют управленческие полномочия [304].

Такие школьные советы представляют собой институт общественного участия в управлении школой. Они являются общественной составляющей в административно-государственной управленческой модели или, применяя терминологию российского законодательства, обеспечивают реализацию нормы о демократическом, государственно-общественном характере управления образованием.

Институт школьных советов в различных странах особенно динамично развивается с начала 1990-х годов. Общая тенденция их развития – переход «от консультирования и содействия к принятию решений» [268]. Это означает, что кардинальные изменения претерпевает сам институт школы. Этатистская (тотально-государственническая) и административная модели школы в современном мире постепенно трансформируются в школу гражданского общества [200, с.5].

Практика деятельности таких подлинно демократических органов соуправления, характерных для всех развитых европейских стран, достаточно многообразна и имеет свои национально-государственные особенности. Наиболее общими тенденциями являются, на наш взгляд, следующие:

1. Работники учреждений образования отнесены к категории государственных служащих, им гарантирована стабильная зарплата, пенсия, страховка и т. п., в связи с чем они не нуждаются во внебюджетном стимулировании. Они объединены в профессиональные союзы (профсоюз руководителей, профсоюз преподавателей, профсоюз уборщиков и т.п.), которые жестко контролируют соблюдение трудовых и коллективных контрактов.
2. Права, полномочия и ответственность общественных органов регламентируются в основном законами, принятыми на уровне республики, земли, штата, муниципалитета.
3. Членами таких советов могут быть как педагогические работники, так и другие лица, но только те, кто прошел процедуру выборов.
4. Численность советов варьируется от 3 до 24 человек; председателем совета всегда избирается владелец значимого имущественного комплекса, часто это руководитель учебного заведения.
5. Все в большей степени в центр совместной деятельности педагогических коллективов и общественности выдвигаются вопросы воспитания.

Еще в 1972 г. Федеральный Конституционный суд ФРГ в своем решении определил участие родителей и учителей «в воспитании личности ребенка как равноправное партнерство». Тем не менее, родительские комитеты не могут непосредственно вмешиваться в учебно-воспитательный процесс.

Большинство советов имеют много общих признаков, гораздо более существенных, чем различия по составу и функциям. Как правило, они обладают весьма широкими полномочиями, включают представителей педагогического и вспомогательного персонала, администрацию, родителей обучающихся, самих обучающихся и представителей общественности своей территории [8]. Хотя директор образовательного учреждения и избирается членом такого совета, но председателем является представитель местного органа самоуправления, либо представитель юридического владельца имущественного комплекса образовательного учреждения.

Анализ практической деятельности позволяет выделить четыре приоритетные сферы: выработка миссии; определение правил, общих для всех учащихся, преподавателей и других сотрудников; академические вопросы; управление материальными ресурсами [130].

По сути, советы являются одновременно институтом и организацией социального партнерства. Последнее, как известно, может продуктивно развиваться только на законодательной основе, когда четко и однозначно определены компетенции, взаимные права, обязанности и ответственность сторон в социально-экономических отношениях. Эти права и обязанности, юридически оформленные, охраняемые и поддерживаемые правительствами на регионально-территориальном уровне, – важный фактор реализации социальных и экономических интересов различных субъектов.

Необходимость соблюдения договаривающимися сторонами принятых на себя обязательств, неотвратимость материальной, административной или даже уголовной ответственности за их нарушение позволят, по нашему мнению, разрешить или смягчить остроту возникающих в обществе конфликтов, а региональной и муниципальной экономике развиваться в интересах всего общества и каждого его члена. Достичь консенсуса между сторонами можно только в плоскости правового поля.

В предлагаемом кратком экскурсе мы не ставили задачу в полном объеме представить имеющийся зарубежный опыт. Тем не менее, было необходимо указать на ряд конструктивных компонентов из его числа, которые целесообразно адаптировать к современным российским условиям. Уроки истории и анализ зарубежного опыта, безусловно, важны при проведении отечественных реформ. Однако, при этом важно избегать ошибок, наиболее типичными из которых являются следующие:

- Говоря об общественном участии в управлении образованием, как части местного самоуправления, неправомерно отождествлять местное управление и местное самоуправление.
- Во многих странах для организации управления территориями применяют сложные механизмы, сочетающие органы государственной администрации местного уровня (местные администрации) и органы, избираемые населением, т.е. собственно органы местного самоуправления.
- Упомянувшиеся выше сложности перевода с иностранных языков приводят к неправомерному отождествлению форм регулирования и контроля за действиями местных администраций со стороны вышестоящих государственных органов с государственным регулированием и контролем местного самоуправления.

Опыт отдельных европейских государств, имеющих длительную самобытную историю и яркую национальную специфику, в отечественной историографии зачастую отождествляется с «европейским» или даже «зарубежным» опытом в целом. На наш взгляд, нельзя сказать, что наиболее известный в России опыт Великобритании или США является доминирующим во всем мире, или хотя бы в Европе, и является репрезентативным с точки зрения развития местного самоуправления и общественного участия в управлении образованием. Зачастую, исторические пережитки (особенно они ярко проявлены в Испании и Франции) воспринимаются обозревателями как сущностные черты местного самоуправления.

Внимание исследователей часто акцентируется на ограничениях автономии местного самоуправления, при этом не учитывается общий контекст наличия свободы предпринимательства, развитых рыночных механизмов, сильного гражданского общества.

В завершение обзора отметим: сегодня общая тенденция в развитии школьных систем в Европе и США 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.

Очевидно, что во всех перечисленных развитых странах новейшие образовательные реформы были успешны, если проводились государственной властью совместно с обществом. Развитие образования как эффективной открытой общественно-государственной системы основывается на распределении ответственности между субъектами образовательной политики и на повышении роли всех участников образовательного процесса.

Наряду с выявленными общими тенденциями, безусловно, значимым является и разнообразие конкретных путей, которыми различные государства идут к современной гражданской школе.

§ II.2. Современные представления о государственно-общественном управлении образованием в России

Понятие государственно-общественного характера управления с самого начала предполагает рассмотрение этого принципа государственной образовательной политики в более широком социальном контексте взаимоотношений – между государством и гражданским обществом.

В российских условиях обращение к этому широкому контексту, к понятиям о государстве, гражданском обществе, о их взаимодействиях и отношениях представляется особенно актуальным в силу нескольких обстоятельств [286, с.13-18]:

1. Современная Россия переживает период перехода от всевластия государства и почти полного огосударствления всей общественной жизни к становлению гражданского общества.

2. Становление гражданского общества в России происходит весьма непросто. Длительный период почти всесторонней зависимости людей от государственной политики и практики прочно вошел в менталитет россиян. В сознании многих граждан государство и общество, государство и народ, государство и страна до сих пор не разделены. Рассмотрение государства как некоего института, нанимаемого гражданским обществом для решения ряда общих проблем (вполне аксиоматичное для либерального сознания), и вовсе является пока очень мало распространенным в нашей стране.

3. Во многих странах развитое гражданское общество зачастую выступает оппонентом государству, пытающемуся расширить сферу своего властного влияния за счет общественных интересов. В российских же обстоятельствах государство, если оно действительно хочет стать демократическим и правовым, как это провозглашено во всех базовых документах, начиная с Конституции страны, вынуждено само выращивать себе оппонента в лице гражданского общества. В этих условиях одновременно и очень важно, и очень сложно установить оптимальный баланс, равновесие между государством и гражданским обществом, стремясь к идеалу сильного правового государства и высокоразвитого, ответственного гражданского общества.

4. В системе образования встреча государственных ведомств с обществом происходит непосредственно и каждодневно, в массовых масштабах и в далеких от мирной идиллии проявлениях, что делает сферу образования одним из важнейших пространств поиска оптимальных взаимоотношений и взаимодействий государственного и общественного начал. Одновременно система образования является потенциально наиболее мощным институтом и инструментом выращивания будущих активных субъектов гражданского общества, и от ее политики и практики во многом зависят темпы и векторы развития гражданского общества в стране. Именно в школе может складываться (или не складываться) первый опыт гражданского поведения и самосознания.

5. В этих условиях всем сторонам, участвующим в государственном управлении образованием, важно осознавать, что речь в данном случае идет не просто о новой идеологии и технологии внутришкольного правления, а о вкладе в решение большой общенародной задачи развития России как свободной и сильной страны свободных и ответственных граждан. Итак, с одной стороны, система образования объективно зависит от расстановки сил в обществе и существующих отношений власти и общества, а с другой стороны, создает условия для изменения этих отношений в пользу развития нового поколения настоящих граждан.

Попробуем сформировать некоторое обобщенное представление о нынешней ситуации в области становления государственно-общественного управления образованием в нашей стране, существующих здесь нерешенных вопросах и задачах, соотнести проблемы государственно-общественного управления в сфере образования с более широким социальным контекстом отношений государства и гражданского общества.

Что такое гражданское общество в самом общем понимании и в контексте современных идейных полемик? Во-первых, необходимо уточнить, что понятие «гражданское общество» не укладывается в понятийный ряд политологии: «демократическое общество», «социалистическое общество», «капиталистическое общество» и пр. Это – определенный срез общественной жизни. Точнее, следовало бы говорить о гражданской сфере общества, наряду с политической и экономической сферами. «Гражданское общество» – это сфера неполитических (негосударственных, в смысле государством не контролируемых, государству не подотчетных) и неэкономических отношений.

Во-вторых, «гражданское общество» – это сфера обнаружения и взаимодействия разнообразных интересов. Наличие гражданского общества – знак плюрализма.

В-третьих, это общество, в котором положен предел всевластию государства. Государство здесь в лице своих высших политических руководителей, государственных чиновников и государственных институтов ответственно (в смысле подотчетности) перед обществом.

В-четвертых, это общество, в котором конституционно оформлено полноправие каждого гражданина (независимо от его социальной, этнической и конфессиональной принадлежности), гарантированное институтами государственной власти.

В-пятых, это общество, в котором граждане имеют возможность реально воздействовать на социальные процессы и тем самым разделять ответственность за происходящее в обществе.

Однако и перечисления этих характеристик недостаточно для прояснения природы гражданского общества. Его сущность раскрывается через описание и объяснение механизмов его функционирования, а также тех нормативных и ценностных представлений, которые выступают для его членов основными поведенческими ориентирами. Одним из важных механизмов гражданского общества являются инициативы граждан – индивидуальные или групповые. Собственно говоря, граждане реализуют свое гражданство, то есть статус членства в гражданском обществе, через независимое, активное и ответственное участие в общественном процессе: через включение граждан в управление обществом и государством.

Гражданское общество – это тот срез общественной жизни, который задается деятельностью и отношениями людей как суверенных, инициативных и самоорганизующихся граждан.

Действенность гражданского общества обеспечивается системой неполитических институтов, к которым следует отнести общественные (гражданские) объединения, средства массовой информации, местные органы самоуправления, независимые университеты, церковь, профсоюзы, различные формы общественной кооперации и др. Все они выполняют роль противовесов как государственной власти, так и разного рода социальным образованиям корпоративного, кланового, узко-группового характера. Однако основным инструментом, ограничивающим государственную власть, выступает система права, закрепленного в конституции и законодательстве.

Очевидно, что сегодняшней системой образования эксплуатируется значительный и все еще актуальный опыт государственного управления этой системой и в гораздо меньшей степени исторически полузабытый опыт участия общественности в жизни образования. В чем заключается особенность общественной составляющей управления и почему ее использование необходимо в системе образования? Обозначим несколько важных позиций:

- общественное управление – это сфера взаимодействия людей, заинтересованных в деятельности системы образования;
- социум определяет социальный статус управления образованием, образует общий фон его жизнедеятельности;
- общественность выступает источником ресурсов развития системы образования;

- в социуме находятся партнеры, необходимые для решения образовательных задач;
- успешные отношения государственного и общественного управления строятся на основе открытости, полноты и достоверности информации, взаимопонимания и доверия;
- эти отношения благоприятно влияют на повышение качества образования, развитие социальных, адаптивных умений школьников.

Таким образом, общественное управление можно рассматривать как компонент системы образования, оно является важным фактором ее развития. Вместе с тем, заявленная позиция обуславливает противоречие между необходимостью, с одной стороны, построения государственно-общественной системы управления в муниципальной системе образования, а с другой, отсутствием достаточного опыта и механизмов решения этой задачи.

На современном этапе в России существуют разные стратегии взаимоотношения государства и общества в управлении системой образования. Первая стратегия – *либерально-гуманистическая* – предлагает максимально индивидуализировать образование, подчинив его задачам удовлетворения запросов конкретной личности и обеспеченных групп населения за счет предоставления дополнительных платных образовательных услуг. Вторая – *охранительно-государственная* – настаивает на максимальном сохранении высокого уровня общего среднего массового образования с опорой на единые для всех образовательные стандарты. Третья – *социокультурного развития* – предполагает при безусловной поддержке существующего уровня общего среднего образования, как важнейшего условия развития современных форм организации труда, поддержку инновационных проектов и образовательных инициатив, обеспечивающих прорыв к новому общественному укладу в России.

На первый взгляд кажется, что можно выстроить единый процесс развития российского образования на основе взаимодополнения указанных выше трех стратегий. Однако, как справедливо считают В. Слободчиков и Ю. Громыко [248, с.6], все три стратегии без специальной процедуры и правил согласования будут взаимно отрицать друг друга. В то же время реализация каждой из этих стратегий в отдельности имеет серьезные негативные последствия.

Первая стратегия управления образованием приведет сначала к росту вариативности методов, форм организации, типов образовательных программ, а затем к «инновационному беспределу» и разрыву единого образовательного пространства. При реализации второй стратегии будет установлено унифицированное образовательное пространство, охраняемое и регулируемое государственно-бюрократическими структурами власти. При главенстве третьей стратегии сначала возникнут принципиально новые структуры содержания образования, развернутся проекты по разработке новой технологии учебной деятельности, а затем возникнет «катастрофический» разрыв между процессами воспроизводства существующей практики образования и процессами его развития.

Следовательно, одна из главных задач развития российского образования – выработать стратегию управления системой образования, основываясь на согласовании и учете интересов как государства, так и граждан, т.е. на конвенциональном принципе.

Естественно, в процессе решения проблем образования изменяются отношения между государственными институтами и обществом, как в плане постановки образовательных задач, так и в плане их решения. Не вовлекая сегодня представителей негосударственного сектора, а также представителей различных сфер общественной жизни, таких, как СМИ, сфера здравоохранения и др., в постановку, осмысление и решение образовательных задач, невозможно решить проблемы оптимизации существующих образовательных сетей, введения реалистичного государственного образовательного стандарта, повышения эффективности образовательных услуг, интенсивной подготовки кадров для новых видов деятельности. Как справедливо пишет П.Г. Щедровицкий, «никакие задачи не могут быть продуктивно решены без учета тех

процессов, которые идут в сопредельных секторах, не могут быть решены вне продуктивного взаимоотношения школы и общества» [306, с.31].

Именно в точке соприкосновения государства, образования и общества выстраивается образовательная политика на основе общенациональной системы целей, приоритетов и ценностей.

В советское время, которое сегодня принято приводить для сравнения, школа, выполняя государственный план, занималась образованием будущих граждан единого советского государства на основе единой образовательной программы. В гражданском обществе школа, как учреждение образования, может решать образовательные задачи не только в рамках базисного плана, но и в интересах (и даже по заказу) любого из секторов гражданского общества. В последние годы социальное партнерство стало активно развиваться в сфере образования. Наилучшим образом идее социального партнерства в системе образования отвечает концепция общественно-ориентированного образования.

Мировое движение общественно-ориентированного образования началось в США в 30-е годы XX в. с сотрудничества предпринимателя Чарльза Стюарта Мота и Фрэнка Мэнли, преподавателя физкультуры из школы Хэдли в г. Флинт, штат Мичиган. У промышленника и учителя сложилось единое мнение о том, что может сделать сообщество для школы и что школа для сообщества [155, с.38-40].

Как видно из первой главы, активное развитие идеи общественно-ориентированного образования в России впервые получили в XIX в., когда создавалось земское движение. Возникали земские школы, вокруг которых формировалось сообщество заинтересованных в просвещении народа людей. У этих школ были свои попечители и благотворители, способствовавшие жизнедеятельности образовательных учреждений для народа. Примерно такие же процессы наблюдались и в небольших городах Америки, где школа и церковь становились центрами общественной жизни. В дореволюционной России в женских и мужских гимназиях существовали попечительские советы. Во второй половине XX в. советская школа работала как центр воспитательной работы в микрорайоне. И.В. Гревцова отмечает: «Если заглянуть в историю русского образования, мы видим, что именно школа в России всегда являлась интеллектуальным и культурным центром для окружающего населения. Именно в школу шли люди за получением информации, за знаниями, за помощью» [99, с.65-69].

Впервые об общественно-ориентированном образовании, как о философской концепции образования в России, заговорили в 1997 г. Этому предшествовало создание Красноярского Центра «Сотрудничество на местном уровне» в ноябре 1996 г. по инициативе активистов американской некоммерческой организации ЕСНО, сибирских педагогов и активистов некоммерческого сектора Сибири, главной целью которых стало развитие гражданской активности на местном уровне через развитие общественно-активных школ [62, с.47-52].

Модель общественно-активной школы (ОАШ), как школы, реализующей концепцию общественно-ориентированного образования, разработана на основе изучения опыта существующего мирового движения общественно-активных школ и российских традиций в системе образования.

В 1997-1998 гг. Центром «Сотрудничество» была реализована первая программа подготовки кадров для общественно-активных школ. В 1999-2000 гг. в обществе развернулась дискуссия об общественной составляющей в образовании, и модель ОАШ стала востребована и за пределами Сибири. В декабре 1999 г. сотрудниками Центра «Сотрудничество» модель ОАШ была представлена в Экономическом Совете Министерства образования (МО) РФ и получила одобрение.

Сейчас движение общественно-активных школ в России находится в стадии активного развития, в него включается все больше школ, которые принимают концепцию общественно-ориентированного образования, готовы стать ресурсным центром для развития сообщества [62, с.51].

Движение общественно-активных школ развивается и в Самарском регионе. По проекту развития общественно-активных школ работают образовательные учреждения г. Самары, г. Тольятти, Самарской области.

Интерес к социальному партнерству, к одному из основополагающих элементов государственно-общественного управления образованием, проявившийся в последние годы, как со стороны ученых-обществоведов, так и со стороны практиков управления развитием муниципальных образований, обусловлен значительным потенциалом данного феномена, который с успехом может быть использован для стратегического развития территорий. Использование технологий социального партнерства открывает дополнительные возможности привлечения инвестиций в развитие муниципальных образований, активизации человеческих ресурсов, укрепления социальной стабильности и реализации интересов всех социальных субъектов местного социума.

В самом общем виде понятие о государственно-общественном характере управления образованием выстраивается через противопоставление предшествующему чисто государственному управлению. В этом случае рабочее определение государственно-общественного управления может звучать следующим образом. *Государственно-общественное управление образованием – это управление, в котором представлены две взаимодействующие составляющие, два начала, два рода субъектов, а именно – субъекты государственной и общественной природы.* Такое определение дает необходимую точку отсчета для дальнейшего осмысления, но в то же время оставляет ряд нерешенных вопросов.

Вот некоторые из них:

1. Как можно говорить о государственно-общественном управлении образованием на уровне муниципального образования и общеобразовательного учреждения, если известно, что по Конституции РФ государственными являются только органы власти и управления федерального и регионального уровней?

2. Какие субъекты следует относить к государственной, и какие к общественной составляющей управления в образовании?

3. Могут ли какие-то должностные лица и органы выступать в разных ситуациях и в разное время и в роли представителей государственной составляющей управления, и в роли его общественной составляющей?

4. Какой смысл вкладывается в словосочетание «управление школой/образованием», входящее в термин «государственно-общественное управление»?

5. Как понятие «государственно-общественное управление образованием» соотносится с такими, например, понятиями образовательного менеджмента, как «управление персоналом», «управление финансами», «управление образовательными процессами», «целевое управление» и т.п.?

Попытаемся ответить на эти вопросы.

Если трактовать термин «государственно-общественное управление» буквально, то очевидно, что при действующем в нашей стране законодательстве такое управление не простирается дальше образовательной системы региона – субъекта Российской Федерации, и, соответственно, не может быть характерно для уровня муниципальных систем образования и общеобразовательных учреждений, подавляющее большинство которых находится в муниципальной собственности и в муниципальном подчинении. Но такая трактовка должна быть признана слишком формальной.

Более верной и точной представляется другая точка зрения: когда мы говорим о «государственной» составляющей управления образованием, мы имеем в виду составляющую, связанную не только с государственным статусом соответствующих субъектов и органов управления, но и с их принадлежностью к публичной власти, к властной вертикали, с осуществлением определенных установленных государством или его образовательным ведомством полномочий.

Более широкая точка зрения предполагает некоторые практически важные следствия:

1. Поскольку властная вертикаль в той или иной форме существует на всех уровнях образовательной системы, государственно-общественный характер управления может и должен охватывать все эти уровни. С этой точки зрения, не только руководители муниципальных органов управления образованием и руководители образовательных учреждений, но и рядовые работники образования (не имеющие, как известно, в нашей стране статуса государственных или муниципальных служащих) относятся к государственной (властной, ведомственной) составляющей управления и олицетворяют именно ее.

2. Поскольку наиболее массовое, повседневное и наиболее реальное, зримое, конкретное взаимодействие государственных и общественных субъектов управления осуществляется на уровне общеобразовательных учреждений, то наиболее значимым является развитие такого характера управления именно в школах.

3. На всех уровнях системы образования, от федерального до школьного, решаются свои специфические задачи управления; существуют разные формы субъектов государственно-общественного управления и разные формы их деятельности и взаимодействия.

Итак, государственно-общественный характер управления образованием как принцип государственной политики в сфере образования должен пронизывать все уровни образовательной системы, создавая новые условия жизнедеятельности образовательных учреждений и всех групп участников образовательного процесса.

Значение слова «общественность», на первый взгляд, представляется достаточно ясным: кажется, что к общественности принадлежат все люди, народ, население страны. В то же время, если отнестись к этому слову с точки зрения ранее описанных представлений о гражданском обществе, становится ясно, что не всегда можно поставить знак равенства между общественностью и всем населением. Видимо, точнее понимать общественность как активную, инициативную, ответственную, осознавшую свои интересы (в том числе в области образования) и готовую к отстаиванию их в законном порядке, часть населения, граждан в неформальном значении этого слова.

Чтобы быть услышанной и получить реальную возможность влиять на образование и управление образованием, общественность должна быть определенным образом структурированной, организованной, способной выступать в качестве субъекта равноправного диалога с государством и профессионалами от образования.

Общественность, имеющая отношение к сфере образования, может иметь разную степень зрелости и субъектности. Поэтому одной из важнейших задач на пути к созданию системы государственно-общественного управления общим образованием можно обозначить с известной долей шутки переход от общественности «с ограниченной ответственностью» к ответственной и активной общественности.

Общественность, связанная с образованием, может быть с определенной долей условности разделена на профессиональную и непрофессиональную.

С точки зрения такой классификации, к профессиональной общественности будут относиться работники сферы образования, создающие свои профессиональные объединения, сообщества, ассоциации. Надо отметить, что в развитых странах такие педагогические ассоциации обладают очень высоким влиянием на систему образования, вообще, и, в частности, на оценку профессиональной деятельности своих коллег. Кстати, в некоторых отраслях, близких к образованию, например, в здравоохранении, говоря о государственно-общественном характере управления отраслью, подразумевают именно сотрудничество государственных и других властных структур с профессиональными объединениями медиков (тем самым, не имея в виду участие в управлении медициной пациентов и их родственников).

Надо сказать, что существует определенная взаимосвязь между участием в управлении школой непрофессиональной общественности и развитием профессиональных сообществ самих педагогов. По-видимому, эти тенденции являются взаимоусиливающими, и, следовательно, заслуживают поддержки со стороны вышестоящих субъектов управления образованием.

Мы считаем особенно важным не упускать из вида профессиональную общественность сферы образования еще и потому, что очень часто, произнося слова об общественности в образовании, по умолчанию 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 противостоять государственной составляющей управления, часто склонной к консерватизму и поддержанию существующего положения дел (которым легче управлять), отстаивать интересы педагогов и учащихся, продвигая различные инновационные идеи и инициативы.

Но если отвлечься от отношений между руководителями школы, как работодателями, и педагогами и другими работниками образовательного учреждения, весь постоянный профессиональный коллектив школы может рассматриваться как носитель государственной политики в сфере образования, иначе говоря, как представитель государственной составляющей управления по отношению к внешкольной, в частности, – родительской общественности. Так что на поставленный нами выше вопрос: «Могут ли какие-то должностные лица и органы выступать в разных ситуациях и в разное время и в роли представителей государственной составляющей управления, и деятелей его общественной составляющей?», мы отвечаем положительно. Ассоциации директоров образовательных учреждений, т.е. представителей государственной, властной, профессиональной составляющей управления, как это ни парадоксально, являются общественными объединениями, которые могут в отношениях с вышестоящими субъектами управления предлагать свои подходы и решения образовательных и управленческих проблем.

Помимо деления общественности, так или иначе связанной с образованием, на профессиональную и непрофессиональную, можно также условно разделить ее на «внутриотраслевую» и «внеотраслевую» (внеобразовательную). В этом случае удастся выделить более близкий к школе круг общественных структур, прямо и тесно связанных со школой, и более отдаленный круг потенциальных партнеров системы образования из других секторов общественной жизни.

Завершая краткую классификацию общественности в образовании, подчеркнем, что очень распространенными ошибками сегодня являются, с одной стороны, сведение всей образовательной общественности к какой-то одной из ее составляющих, а с другой стороны, сведение всей школьной общественности лишь к той ее части, которая представлена в выборных общественных органах соуправления школой и самоуправления.

На самом деле, успешное развитие государственно-общественного управления требует, во-первых, вовлечения всех групп общественности в сотрудничество при управлении школами, а во-вторых, Советы общеобразовательных учреждений, которые, как нам представляется, в скором времени станут главными органами общественного управления общеобразовательными учреждениями, не исчерпывают школьной непрофессиональной общественности, а скорее являются посредниками между школой и всей, пока мало организованной и неактивной, общественностью.

Анализ многих современных дискуссий о государственно-общественном управлении образованием позволяет зафиксировать разные смыслы, которые участники этих дискуссий вкладывают в само понятие государственно-общественного управления.

В одних случаях к государственно-общественному характеру управления подходят несколько расширительно, относя к нему любые проявления участия негосударственных структур и субъектов в решении задач школы. Не сбрасывая со счетов данное толкование государственно-общественного управления, следует в то же время заметить, что при таком понимании может возникнуть ощущение, что мы «ломимся в открытую дверь», так как некоторое участие общественности (например, родителей и базовых предприятий) имело место и в советское время. Поэтому становится не совсем понятно, за что нам предлагают бороться.

В других случаях, говоря о государственно-общественном управлении школой, стараются более точно и ответственно подойти к входящему в это понятие термину «управление». Наука об управлении достаточно четко отличает его от любых других видов деятельности, связывает его с ответственностью за постановку и достижение целей социальной организации (в том числе школы) и выдвигает в качестве весьма существенного признака управления реальное участие в подготовке, принятии и реализации, управленческих решений относительно объекта управления, что, в свою очередь, связано с определенными властными полномочиями. При таком, более профессиональном и точном понимании управления, приходится признать, что далеко не все формы участия общественности в школьных делах относятся к управлению школой.

Нынешний этап становления государственно-общественного управления школой связан именно с осмыслением необходимости предоставления общественности реальных функций и полномочий в этом процессе. Заметим в то же время, что это не делает менее важными другие формы сотрудничества общественности со школой. Более того, развитие неуправленческих форм сотрудничества школы и общественности является необходимой предпосылкой постепенного вовлечения общественности в решение управленческих задач; без такого опыта стать полноценными и полноправными субъектами эффективного управления школой общественники, скорее всего, не смогут.

Разница рассмотренных нами пониманий государственно-общественного управления образованием может показаться незначительной и сводящейся к обсуждению мало полезных тонкостей в определении понятий. Между тем за этими пониманиями стоят две абсолютно разные практические позиции общественных субъектов.

Занимая первую позицию, мы, в принципе, оставляем в неприкосновенности исторически сложившуюся в нашей стране культурную модель школы, в которой явно и непреложно господствует фигура директора, а любые коллегиальные органы управления не имеют серьезного значения.

Занимая вторую позицию, мы объективно начинаем решать исторически чрезвычайно сложную и трудоемкую задачу смены господствующей модели школы на более демократическую, в которой администрация школы реально делит властные полномочия с общественными организациями. Эта задача тем более сложна потому, что до настоящего времени многие деятели системы образования и многие общественники еще не осознали радикальности и судьбоносности предлагаемых Концепцией модернизации российского образования перемен в области открытости школы и общественного участия в управлении образованием.

Для становления государственно-общественного управления образованием немалое значение имеет определение места и роли понятия о таком управлении в системе других категорий. Часто приходится слышать, как словосочетание «государственно-общественное управление» употребляется «через запятую» с терминами «управление персоналом», «управление материально-технической базой школы» и т.д.

С научной точки зрения, такое понимание является ошибочным и некорректным. Если управление персоналом, материально-технической базой или контингентами учащихся – это функциональные подсистемы управления школой, то государственно-общественное управление – это особый принцип системы управления школой (и не только школой), особое свойство (качество) управления, особый тип управления. Это понятие,

конечно, никак не отрицает важности функциональных подсистем управления, но стоит в совершенно ином логическом ряду.

Для лучшего понимания статуса государственно-общественного управления школой стоит обратиться к аналогиям в политической науке. В теории есть такое понятие, как «образ правления» (близкое к понятию «политический строй общества»). Так вот, государственно-общественное управление образованием (как и чисто государственное) – это общий принцип и образ не столько текущего повседневного управления школой, а именно принцип и образ правления. Он означает, что система общего образования и школа принципиально строятся как такая система, которой управляют и государственные, и общественные силы. Разница между чисто государственным и государственно-общественным управлением в этом плане сопоставима с разницей между монархией и республикой.

Модернизация системы управления образованием предполагает изменение соотношения долевого участия государства и общества в управлении. Попытки привлечь общественность к управлению в истории российского образования предпринимались неоднократно, однако, постепенно роль общественности в этой сфере снижалась до минимума. Согласимся с Н.В. Акинфиевой, увидевшей причину такого положения в том, что государственно-общественное управление невозможно без становления и развития государственно-общественных отношений и их взаимодействия. Представим понимание терминов «отношения», «взаимодействие» и «управление» в контексте государственно-общественного управления.

Государственно-общественные образовательные отношения (ГООО) – это отношения между группами людей и (или) государственными и общественными организациями, их представляющими и объединяющими, принимающими участие в создании, распределении и потреблении образовательных услуг.

Государственно-общественное взаимодействие (ГООВ) – форма ГООО, в которой реализуются действия каждого из партнеров, характеризуемых общностью в понимании ситуации, смысла действий, солидарностью и согласием.

Взаимодействия (как взаимная деятельность) возможны только при условии солидарности и согласия, при их отсутствии могут быть отношения, но они будут носить характер оппозиционных, антагонистических.

В ходе реформирования образования представляют интерес все отношения, но особенно важно увеличение доли тех отношений, которые приведут к взаимодействию (отношения могут существовать и без каких-либо результатов, как сейчас), а взаимодействия обязательно приведут к результативной деятельности.

Под государственно-общественным предлагается понимать такое управление, в котором сочетается деятельность субъектов государственной и общественной природы.

Очевидно, что государственно-общественное управление не составляет арифметическую сумму государственных и общественных структур управления образованием, а представляет собой систему, основанную на добровольном принятии государством и гражданами определенных обязательств в управлении образованием.

Именно поэтому можно утверждать, что государственно-общественное управление образованием – это один из видов взаимодействия государства и общества, функция которого заключается в обеспечении реализации и удовлетворении образовательных потребностей общества и его подсистем. Всю широту и многообразие образовательных потребностей общества могут удовлетворить только взаимодействия государственных и общественных систем. Очевидно, что и управление таким взаимодействием должно носить государственно-общественный характер.

Соподчиненность описанных выше понятий представлена схемой.

Не все из существующих отношений могут привести к взаимодействию, поэтому область пересечения отношений и взаимодействия меньше, чем область отношений; аналогичное положение характерно и для взаимодействия и управления этим взаимодействием. Для оптимального процесса становления государственно-общественных отношений характерна наибольшая область совпадения (в идеале – площадь всех трех областей совпадает).

В отношения и особенно во взаимодействие включаются лица или группы лиц, заинтересованные в решении того или иного вопроса. Рассмотрим соотношение заинтересованных сторон как потенциальных участников ГООО и ГООВ подробнее.

Заинтересованные стороны представлены несколькими категориями: благополучатели (бенефициарии), стейкхолдеры². Последние, в свою очередь, дифференцируются на создателей, распространителей и потребителей образовательных услуг. Стейкхолдеры могут выступать и в роли благополучателей при определенных условиях.

Создатели – это категория стейкхолдеров, заинтересованных в разработке и построении образовательного процесса, в подготовке необходимого персонала и в создании материально-технической базы.

Распространители – эта группа, сосредоточенная на вопросе об уровне принятия решений о распространении образовательных услуг. Эти решения затрагивают вопросы доступности образования и сам учебный процесс (в т.ч. оценку успеваемости как его составную часть). Утверждаются решения о том, кого будут принимать, и кого будут держать в школе. Учебный процесс сам по себе требует, чтобы решения принимались главным образом учителями при разной степени косвенного контроля со стороны администрации. В эту группу входят родительские советы, представители учителей (т.е. профсоюзы), администрации образовательных учреждений, другие руководители, компетенция которых ограничивается решениями о принятии официального курса обучения (начальники органов управления при администрациях муниципалитетов, работники министерства образования на областном и федеральном уровнях).

Пользователи – основной интерес этой группы заинтересованных сторон состоит в том, какое практическое применение могут найти результаты учебы. Образование преобразует человека, дает ему новые знания, навыки, ценности. Эти преобразования могут принести пользу и самим преобразованным, и тем, кто получает выгоду от их образованности. Учащиеся и родители могут использовать полученные знания и аттестаты для того, чтобы расширить возможности учащегося в дальнейшей жизни (в т.ч. повысить качество его жизни). Работодатели надеются, что образованные работники будут более производительными, т.е. увеличат прибыль. Церковь рассчитывает, что образование поддерживает морально-этическую систему. Главный интерес этой группы – потребительская ценность образования. Их больше волнует то, насколько образование отвечает их целям, чем специфические вопросы самой системы образования.

² От англ. Stakeholders – держатели акций

Обычно создатели занимаются отбором литературы, опираясь, например, на такие критерии, как качество ее производства и доступность изложения. Пользователи же более склонны к тому, чтобы опираться на критерии, касающиеся собственно содержания. Работодателям не столь важно, сколько часов тратится на данный предмет, их больше интересует, обладают ли выпускники необходимыми трудовыми навыками.

Очевидно, что отдельные лица могут одновременно выступать в нескольких группах стейкхолдеров (будучи одновременно родителем, учителем, предпринимателем). Большинство потребителей образовательных услуг входят одновременно и в число бенефициариев. Приведем примеры некоторых категории с описанием группы интересов.

С учетом соподчиненности понятий (иерархии) изменения в государственно-общественных отношениях неизбежно приведут к изменениям в государственно-общественных взаимодействиях и далее – к модернизации государственно-общественного управления. Поэтому изменение сущности ГООО является необходимым условием стабильного результата реформирования системы управления на основе создания государственно-общественного управления.

Определяя цели и задачи государственно-общественного управления, сошлемся на В.И. Бочкарева [59, с.9-13].

- Целью государственно-общественного управления образованием является оптимальное сочетание государственных и общественных начал в интересах человека, социума и власти.

Содержание государственно-общественного управления составляет деятельность его субъектов по двум направлениям:

- обеспечение функционирования образовательной сферы: участие в подготовке, принятии и реализации нормативно-правовой базы; взаимодействие государственных органов и общественных объединений и организаций, способствующих гармонизации, гуманизации и гражданско-правовому закреплению разнообразных организационных и организационно-правовых форм взаимоотношений участников образовательного процесса; привлечение в образование сил и средств юридических и физических лиц;

- развитие системы образования; разработка и реализация соответствующих программ, в том числе направленных на его модернизацию; совершенствование содержания, форм и методов образовательной деятельности; подготовка, принятие и введение в действие нормативных документов по мерам стимулирования деятельности учреждений образования и органов управления им; разработка, принятие и реализация мер стимулирования труда педагогов, учебной, трудовой и общественно полезной деятельности обучающихся, деятельности родителей в интересах сферы образования; выявление резервов улучшения качества образования и приведение их в действие и др.).

Итак, в понимании сущности государственно-общественного управления в образовании целесообразно различать явления новых, более демократических и партисипативных отношений, взаимодействий между государством, гражданским обществом и образованием, участия этих сторон в решении различных вопросов образования, с одной стороны, и собственно управленческие аспекты этих взаимодействий, связанные с возможностью ответственно и результативно влиять на образовательную политику, принятие управленческих решений, участвовать в выполнении именно управленческих (а не образовательных и ресурсообеспечивающих) функций, с другой стороны.

Если не сводить государственное начало к формально-терминологическому пониманию, ограничивающему его только федеральным и региональным уровнями, а понимать его как начало, связанное с осуществлением властных полномочий и реализацией государственной политики, как уполномоченное и вертикальное начало в управлении, можно констатировать, что эта составляющая представлена на всех уровнях образования: от школы до федерального уровня.

Складывается представление о том, что «пропорции» участия различных составляющих в образовании и управлении образованием не могут быть заданы раз и навсегда и что баланс между ними носит, и должен носить, подвижный характер. Соглашаясь с тем, что сейчас более точно говорить о переходе к государственно-общественному характеру управления, необходимо констатировать, что уже сегодня в ряде вопросов и областей возможно и желательно управление общественно-государственное, предполагающее более высокую долю и лидерство общественного участия. Поведение органов управления образованием в условиях постепенного роста общественной составляющей образования и управления им может строиться как совместно-разделенная деятельность: максимум поддержки и помощи в становлении при готовности предоставить полномочия, ответственность и ресурсы по мере этого становления.

Переходя от общего принципа правления к реальным процессам руководства школой, мы можем характеризовать как особый тип государственно-общественное управление. Поскольку понятие о типе и качестве управления совсем недавно вошло в научный обиход, остановимся на нем более подробно.

Главным системообразующим признаком государственно-общественного управления является смешанный состав его субъектов и тяготеющий к равноправному партнерству характер их взаимодействия. При этом государственно-общественное управление может иметь и другие важные качества, например, быть целевым, демократичным, системным, опережающим, активным, созидательным.

Следует признать, что в приведенной схеме признаки государственного и общественного начал в управлении показаны как бы в чистом виде, по доминирующим особенностям, они несколько заострены, и в итоге общественное начало в целом выглядит несколько более привлекательным. В то же время важно осознавать, что в решении целого ряда вопросов общественное действие оказывается менее эффективным, чем государственное. Кроме того, государственное участие в большей мере поддерживается законом и правами собственности, поэтому вопрос о передаче общественности определенных функций и полномочий должен рассматриваться и решаться не огульно, а с учетом конкретных возможностей и ситуаций.

Иными словами, даже если наши демократические ценностные ориентации нацеливают нас на приоритетность общественного начала в управлении школой, мы ни в коем случае не должны упускать из вида другой приоритет – реальное качество и эффективность внутришкольного управления, его способность лучше решать школьные задачи в интересах всех участников образовательного процесса. Важно также осознать, что в отечественных условиях мы не случайно говорим о государственно-общественном, а не об общественно-государственном характере управления школой.

В организационную структуру государственно-общественного управления образованием включаются органы государственной власти и местного самоуправления; федеральные и региональные, а также местные органы управления образованием, органы управления образовательными учреждениями; органы общественного управления и самоуправления всех уровней.

Если говорить о соотношении государственной и общественной составляющих в управлении образованием, то отметим, что идеи государственно-общественного управления закреплены в Законе «Об образовании»: среди принципов государственной политики выделен демократический, государственно-общественный характер управления³.

³ Установлению государственно-общественного характера управления способствуют и письмо Министерства образования РФ «Об активизации процессов создания и функционирования советов общеобразовательных учреждений», и ряд практических шагов Минобразования России: разработка национальной доктрины образования, концепции структуры и содержания общего среднего образования, создание федерального координационного совета по общему образованию, заседание коллегии «О практике

По сути, действующее законодательство обозначило единое пространство активности как для государственной, так и для общественной составляющей управления, включающее сферы формирования образовательной политики, законотворчества в области образования, определения содержания образования, материально-технического обеспечения образовательного процесса.

Однако содержание деятельности государственных чиновников и представителей общественности в этом пространстве будет различным. К примеру, содержание управленческой деятельности руководителя школы включает: организацию учебного процесса, внеурочной и внешкольной воспитательной работы, адаптивно-коррекционную и профилактическую деятельность, правовое регулирование взаимоотношений обучающихся, их родителей и педагогов, обеспечение необходимых психологических, бытовых и санитарно-гигиенических условий, осуществление единичных и системных нововведений.

В структуре же общественного управления деятельностью школы вышеназванные функции будут выглядеть иначе. Так, к целям органов общественного самоуправления школы относится реализация образовательных потребностей и интересов учащихся, их родителей и педагогов. А содержанием школьного самоуправления будут: законотворческая деятельность (разработка, принятие и реализация «законов» и локальных актов, регламентирующих работу школы); совершенствование образовательного процесса (выявление резервов улучшения работы школы, выработка предложений по их реализации, принятие и использование механизмов стимулирования общественной деятельности школьных работников, учащихся и их родителей); привлечение в помощь школе сил и средств юридических и физических лиц; гармонизация и гуманизация взаимоотношений участников образовательного процесса; представление и защита интересов школы; соуправленческая деятельность, выявление и обмен мнениями участников образовательного процесса; организация их участия в выработке и принятии управленческих решений [59, с.11].

В итоге государственно-общественное управление образованием можно представить как интеграцию трех направлений работы:

- демократизация деятельности органов государственной власти и управления образованием;
- развитие самоуправляющихся ассоциаций участников образовательной деятельности (профессиональных ассоциаций педагогов, органов ученического и родительского самоуправления всех уровней);
- организация общественных органов управления образованием, в которых представлены все слои населения.

Характерными чертами нового опыта осуществления государственно-общественного управления образованием и социального партнерства с участием образования на региональном, муниципальном и школьном уровнях являются:

- переосмысление субъектами образования значения общественности для образования и управления им, рассмотрение общественности не как помехи в работе и не только как источника дополнительных ресурсов или корректора управленческих ошибок профессионалов, а как равноправного субъекта и партнера, имеющего собственные интересы и право их отстаивать;
- развитие практики изучения реальных ожиданий и потребностей населения в сфере образования, начало диалога с заказчиками и потенциальными инвесторами по поводу ассортимента, доступности и качества предоставляемых образовательных услуг, комфорта и безопасности образовательной среды;

- поиск конкретных форм вовлечения общественности в решение образовательных проблем (попечительские советы, фонды, координационные советы, профессиональные ассоциации, муниципальные и школьные стратегические команды и т.п.).

В то же время приходится констатировать, что гражданское общество в России в настоящее время еще недостаточно организовано и институционализировано. Это является реальным препятствием для включения представителей гражданского общества (местных сообществ) в активное и ответственное партнерство с властью в деле развития образования и управления образованием.

К тому же развитие государственно-общественного управления в образовании связано с рядом ограничений и рисков, многие из которых обусловлены сложившимися стереотипами в сознании субъектов образования и представителей социума.

Среди таких рисков выделяются:

- инерция этатистски-патерналистского мышления: стремление политических руководителей и государственных чиновников к построению вертикально-иерархических отношений с лицами и организациями, представляющими гражданское общество и местные сообщества, к рассмотрению их всего лишь как агентов проведения государственной политики;

- восприятие политическими руководителями и государственными чиновниками гражданского общества как «общественности», т.е. отрицание за гражданским обществом способности к самоорганизации и целенаправленной деятельности в сфере образования;

- неструктурированное, недифференцированное и неадресное понимание общественности субъектами образования;

- опасность понимания политического решения о возвращении государства в школу и придании общеобразовательным школам статуса государственных как сигнала о свертывании демократических преобразований и «неактуальности» с этого момента развития общественного участия в образовании и связей образования с общественностью;

- опасность понимания развития государственно-общественного взаимодействия как усиления одной из сторон в интересах другой или как нового перераспределения нынешних функций управления (в то время как речь идет о полном использовании возможностей и резервов каждой из сторон, связей между ними для развития образовательного и управленческого потенциала).

Модернизация системы управления образованием предполагает создание гибкой и эффективной системы государственно-общественного управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также в образовательных учреждениях. Система должна быть направлена на формирование норм образовательной деятельности и условий для реализации потенциала в развитии образования.

Выполнить эту задачу можно при условии, что государственно-общественное управление будет рассматриваться не как пирамидальная иерархическая конструкция, а как горизонтальная система взаимосвязей и сфер ответственности.

Таким образом, если расширить методологические рамки нашего исследования до социальных теорий общего порядка, то можно утверждать, что прежние принципы построения системы управления народным образованием укладывались в действовавшие в разные периоды истории институциональные парадигмы. Этот тезис, по нашему мнению, применим, как к земской школе XIX – начала XX в., с ее динамичной историей взаимодействия государства и общества и с постепенно развивающимися полномочиями общественного участия, так и к советской школе с ее раз и навсегда закрепленными полномочиями государственных органов и нишей общественных и профессиональных организаций.

Идущее сегодня проектирование новой общественно-государственной системы, соответственно адаптирующейся к новым внешним условиям, можно рассматривать с

точки зрения теории сетей⁴, когда система образования рассматривается как некое образовательное поле, на котором равноправными действующими субъектами могут выступать как частные лица (педагог, родитель, ребенок, сельчанин, директор библиотеки и т.д.), так и социальные институции (образовательные учреждения, Клуб любителей книги, Союз попечителей, ООО «АБВГД» и пр.)

Объединение граждан и государства на основе общих интересов есть новые социальные отношения, влияющие на формирование современной образовательной политики.

Образовательная политика, по мнению А.И. Адамского, – это система отношений между государством и гражданами, это отношения между государственными институтами, государственными ресурсами, государственными интересами и потребностями и образовательными и жизненными интересами и потребностями граждан [43].

Следует подчеркнуть, что речь идет не о структуре руководства, предполагающей отношения между государством и системой образования, а именно об образовательной политике, которая определяет доступность качественного и современного образования для каждого гражданина.

Отношения между гражданами и государственными образовательными институциями могут реализовываться через общественные образовательные объединения, состоящие не из профессионалов (у них есть собственные формы общественного взаимодействия), а из граждан: родителей, общественных деятелей, представителей местного самоуправления, бизнеса, которые представляют общество в социальном договоре с государством.

В управлении образованием это означает:

- каждой школой управляет созданный гражданами (местным сообществом или родителями) совет школы или попечительский совет школы;

- между гражданами и образовательным учреждением отношения строятся на основе образовательного договора, который в любом случае сильнее ведомственной инструкции;

- между образовательным учреждением и его учредителем отношения строятся на основе учредительного договора, и в случае его невыполнения представитель учредителя, подписавший договор, уходит со своего поста;

- образовательная программа и бюджет школы согласуются с общественным органом управления школы.

В экономике образования это означает:

- законодательное принятие норматива государственного финансирования в образовании;

- вхождение государства в состав учредителя школы и выплата заработной платы учителям из федерального бюджета;

⁴ Анализ «социальных сетей» стал развиваться в сравнительно неформализованном виде на основе структурных исследований известного антрополога Ред-клифф-Брауна. Начиная с 30-х годов, многие антропологи, социологи и социальные психологи стали пользоваться его и широко применять его «тканевые» метафоры. Из этих научных метафор, предназначенных для анализа «переплетения» или «перекрещивания» межличностных связей, посредством которых организуются социальные действия, впоследствии возникли концепции «клик». Направление, изучавшее «клики», «кластеры» или «блоки», получило свое развитие в Гарвардском университете в 30-х и 40-х годах (Л. Уорнер, Э. Мейо и др.). Анализ социальных сетей – частная социоаналитическая теория, развивающаяся преимущественно в рамках экономической социологии. Теория социальных сетей успешно применялась для анализа различных аспектов российской социальной реальности. См., например, Temkina A. (1996). *Russia in Transition: The Case of New Collective Actors and New Collective Actions*. Helsinki: Kikimora Publications; Стерлин А., Ардишвили А. Предпринимательские сети – новая форма организации межфирменного взаимодействия // МЭ и МО. 1991. № 4 и др.

- базовой экономической единицей в образовании становится бюджет учебного заведения, согласованный с общественным органом управления, закрепленный в учредительном договоре учебного заведения с местным или федеральным органом власти;

- бюджет учебного заведения рассчитывается на основе законодательно закрепленного норматива финансирования и согласования образовательных потребностей граждан и финансовых возможностей учредителя и самих граждан;

- на федеральном, региональном и местном уровне как первоочередная задача рассматривается создание экономических условий выгоды попечительства и благотворительности в области образования;

- необходимость перехода от оплаты дополнительных образовательных услуг каждым к покрытию дополнительных расходов за счет попечительства и благотворительности [44, с.11-16].

Институционализация государственно-общественного управления образованием осуществляется через различные модели и формы деятельности, соответствующие территориальным социально-экономическим условиям.

Система государственно-общественного управления образованием включает в себя: всех участников образовательного процесса, их органы управления и органы государственного управления образованием; нормативно-правовую базу, регламентирующую деятельность субъектов государственно-общественного управления образованием; процедуры и механизмы их взаимодействия.

Признаками государственно-общественного управления образованием являются: наличие государственной структуры управления образованием, в которой каждый субъект управления наделен конкретными полномочиями и ответственностью; наличие общественной структуры управления образованием, все субъекты которой наделены реальными полномочиями и вытекающей из них ответственностью; согласованное и взаимно принятое распределение полномочий и ответственности между государственными и общественными субъектами управления образованием на всех его уровнях; принятая органами государственного и общественного управления образованием система разрешения возникающих между ними противоречий и конфликтов.

Важную роль в процессе становления и развития государственно-общественного управления образованием призваны сыграть принципы, под которыми понимаются те его основания, которые определяют не только главные направления, систему деятельности, цели, задачи, содержание, оргструктуру, формы и методы, но и отношения, складывающиеся между его участниками.

К основным государственно-общественного управления общим образованием можно отнести следующие принципы:

- независимость и паритетность органов государственного и общественного управления образованием;

- законность, предполагающая неукоснительное следование органов управления Конституции России, ее законам, другим нормативным правовым актам; правовая обоснованность притязаний участников образовательной деятельности на участие в государственно-общественном управлении сферой общего образования, как на уровне общеобразовательного учреждения, так и на муниципальном, региональном и федеральном уровнях;

- комплексное использование экономических, кадровых, организационных, информационных и иных ресурсов государства и общества субъектами государственно-общественного управления образованием;

- целевая направленность деятельности субъектов государственно-общественного управления образованием на реализацию потребностей и интересов участников образовательного процесса, общества и государства;

- открытость и гласность, в соответствии с которыми деятельность субъектов государственно-общественного управления образованием открыта для всех участников образовательного процесса и обеспечивается получением ими необходимой информации;
- свобода и самостоятельность, означающие возможность каждого субъекта и к государственно-общественного управления свободно выбирать методы и средства осуществления управленческой деятельности и проявлять при этом активность;
- согласованное распределение полномочий и сфер ответственности между государственными и общественными органами управления образованием на каждом уровне и этапе функционирования и развития;
- наделение полномочиями органов управления образованием в государственной вертикали сверху вниз, в общественной – снизу вверх; цивилизованное разрешение конфликтов и противоречий между государственными и общественными органами управления на каждом уровне образования через общепринятые согласительные механизмы и процедуры.

Рассмотрим подробнее цели и возможности институционализации государственно-общественного управления образованием. В организационную структуру государственно-общественного управления образованием России входят: органы исполнительной государственной власти, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, главы администраций субъектов РФ, органы законодательной государственной власти – Федеральное собрание РФ, законодательные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления, государственные органы управления образованием (Министерство образования РФ, органы управления образованием субъектов РФ) и местные (районные, городские) органы управления образованием, общественные органы управления образованием: Всероссийский съезд (конференция) участников образовательного процесса и избранный им (ею) приоритет по образованию РФ; 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, руководители образовательных учреждений и советы образовательных учреждений, избранные общими собраниями (конференциями) участников образовательного процесса.

Наряду со специфическими методами деятельности органов государственного управления образованием (приказ, распоряжение, требование, утверждение, методы поощрения, наказания и ответственности) и органов общественного управления образованием (общественное поручение, общественное мнение, общественного поручительства, общественной экспертизы и др.) у них могут быть и общие методы государственно-общественного управления образованием. Среди них – методы управленческого цикла, педагогической инструментовки конкретного дела, личного примера, авансированного доверия, позитивного стимулирования, просьбы, совета, предложения и др.

В государственно-общественном управлении образованием могут использоваться такие формы, как заседания, конференции, «круглые столы», отчеты, самоотчеты, обсуждение проектов управленческих решений и нормативно-правовых документов и др. Очевидно, что наилучшие результаты принесет оптимальное сочетание методов и форм управленческой деятельности субъектов государственно-общественного управления, максимально учитывающих конкретные условия функционирования образовательных систем и учреждений.

С учетом содержащейся в Законе РФ «Об образовании» компетенции органов государственной власти и управления образованием определяются полномочия субъектов государственно-общественного управления образованием на всех уровнях.

Так, если к полномочиям руководителя образовательного учреждения отнести подбор, прием на работу и расстановку кадров, установление надбавок и доплат к должностным окладам работников учреждения, порядка и размеров их премирования, разработку и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся и др. (ст.32), то среди предлагаемых полномочий совета образовательного учреждения можно предложить следующие: установление режима работы учреждения, порядка приема, перевода и выпуска учащихся из школы; утверждение Положения об оплате дополнительного труда работников учреждения; принятие решения по вопросам аренды зданий и оборудования образовательного учреждения; создание и использование в интересах образовательного учреждения фонда его развития; изучение и реализация потребностей участников образовательного учреждения; общественный контроль за расходованием бюджетных средств; контроль за своевременным предоставлением отдельным категориям обучающихся дополнительных льгот и видов материального обеспечения, предусмотренных законодательством; контроль за работой подразделений организаций общественного питания и медицинских учреждений; разработка положений об органах школьного самоуправления, кодексов прав и обязанностей педагогов, учащихся и их родителей и вынесение их на утверждение общешкольной конференции (собрания); заслушивание информации директора школы и др.

Логично к полномочиям муниципального органа управления образованием отнести: планирование, организацию, регулирование и контроль деятельности образовательных учреждений (по поручению органов местного самоуправления); обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения; назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений (если иное не предусмотрено уставом образовательного учреждения); контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями и др. (ст.31).

В этом случае возможные полномочия муниципального Общественного совета по образованию могут включать: контроль реализации конституционных прав граждан на образование и участие в управлении образовательными учреждениями; общественную оценку рациональности использования выделяемых ресурсов на образование; организацию общественного обсуждения и экспертизы готовящихся и принятых нормативно-правовых актов в области муниципального образования; разработку проектов решений для органов муниципального самоуправления по актуальным проблемам муниципального образования; участие в изыскании дополнительных средств на нужды образования; координация деятельности органов общественного управления, знакомства их членов с проблемами государственно-общественного управления образованием и др.

Таким же образом осуществляется определение полномочий субъектов государственно-общественного управления образованием на региональном и Федеральном уровнях: если компетенция государственных органов управления региональным образованием содержится в ст. 29 Закона, а федеральным образованием – в ст. 28, то к определенным выше полномочиям общественных органов добавляются организация обсуждения проектов и программ развития региональной (федеральной) образовательной системы, разработка документов, направленных на развитие общественного управления образованием и др.

Выделим критерии оценки эффективности государственно-общественного управления образованием: 1) вклад субъектов государственно-общественного управления образованием в улучшение условий функционирования образовательного процесса (финансовое обеспечение; оснащенность нормативно-правовой базой; информационное обеспечение участников образовательного процесса); 2) вклад субъектов государственно-общественного управления образованием в улучшение состояния образовательного процесса (реализация прав членов образовательного процесса на участие в управлении

образовательным учреждением; гармонизация взаимоотношений участников образовательного процесса; качество учебного процесса; качество внеурочной и внешкольной воспитательной работы); 3) вклад субъектов государственно-общественного управления образованием в улучшение результатов образовательного процесса (уровень знаний, умений и навыков учащихся; уровень гражданского воспитания учащихся; готовность учащихся к началу трудовой деятельности и продолжению профессионального образования).

Поскольку образование всегда оставалось государственно-общественным делом, школа всегда тем или иным образом выполняла функцию организатора и лидера сотрудничества с семьей, с обществом по вопросам образования и воспитания. Применительно к сегодняшней реальности такое сотрудничество должно выглядеть как закрепленное в предусмотренных действующим законодательством организационно-правовых формах социальное партнерство между государством, его местными структурами и двумя негосударственными секторами социума – негосударственной экономикой и гражданским обществом. Выстраивание школой системы социального партнерства – это создание внутри и вокруг школы новой социальной реальности, обучающей и воспитывающей не только учеников, но и всех участников образовательного процесса, а также формирование общественно активной школы и местных социальных сообществ.

Методология выстраивания на базе школы системы государственно-общественного сотрудничества заключается в проектировании, организации и развитии необходимых организационно-правовых структур внутри и вне школы, разработка и освоение процедур их успешного функционирования. Выстраиваемая система изначально должна быть нацелена на обучение личности гражданскому действию и навыкам общественной самоорганизации внутри социальных групп и местных сообществ, на воспитание у нее ценностей, стимулов и стандартов гражданственности, патриотизма, на воспитание позитивно ориентированной общественной активности, благотворительности и социально ответственной инициативы.

Управление, в этих целях организованное и нацеленное на образовательный и воспитательный процессы, по необходимости должно быть государственно-общественным управлением на всех его уровнях и стадиях. Организационные и организационно-правовые формы государственно-общественного управления должны стать стержневым элементом всех создаваемых в рамках решаемой задачи организационных структур и всей системы в целом.

Проявляя общественную активность, школа, как социальный институт образования и воспитания подрастающего поколения, не выходит за пределы своей миссии. Она достигает поставленных целей, прежде всего, через обучение, просветительство, формирование практических навыков и умений, необходимых стимулов и ценностей у всех непосредственных участников образовательного процесса и у всех вовлеченных членов местного сообщества через организационные процедуры и мероприятия. Гражданское обучение и гражданско-патриотическое воспитание в школе, в первую очередь, должны быть направлены на учеников школы и, в качестве поддерживающей стратегии, на других непосредственных участников образовательного процесса, а далее на местное сообщество.

Система такого гражданского и правового обучения и воспитания должна развиваться вовне школы за счет организационного и функционального включения в нее возможно большей части представителей местного сообщества, структурных подразделений, учреждений и служб органов местного самоуправления, коммерческих организаций, социальных групп и самоорганизованных социальных сообществ (некоммерческих, общественных организаций), оказывая обучающее и воспитательное воздействие на всех участников процесса и создавая не только внутри, но и вокруг школы реальное единое образовательное и воспитательное пространство гражданской

инициативы и общественной деятельности. В этой системе реальные проблемы, связанные с образованием, другие социально-экономические местные проблемы должны стать «наглядными пособиями» и практическим материалом для обучения и развития гражданской, общественной активности учеников, их родителей и педагогов, других вовлекаемых членов местного сообщества. На этом материале необходимо учиться и учить всех участников реально работать в местном сообществе, активно влиять на него, решать кроме проблем образования и другие местные проблемы. Расширяя круг задач и решаемых социальных проблем в качестве обучающего практического материала из списка реальных проблем местного, окружающего школу сообщества, такая система развивается в систему местного государственно-общественного социального партнерства. Центром такой организационной системы государственно-общественного управления делами местного сообщества и ее организующим элементом становится школа. При этом расширяются ее возможности по привлечению внебюджетных финансовых средств и иных дополнительных ресурсов как на нужды образования – попечительство общественности, так и на развитие организационных структур самого местного сообщества – попечительство школы над развитием местного сообщества.

Именно такую образовательную и воспитательную задачу способна поставить сегодня школа, которая должна научиться решать ее через выстраивание реальной среды, системы и структур социального партнерства и попечительства, по необходимости включающей окружающий школу социум, все его три сектора, задавая развитие этой тенденции до уровня местного сообщества. Тем самым школа предоставит своим ученикам возможность вырасти в социальном пространстве нового типа и стать активными и дееспособными гражданами, благодаря которым может состояться гражданское общество в России.

Совершив такое масштабное гражданское действие, школа реально поможет постепенному разрешению и многих проблем народного образования, построив институт общественного попечительства, и, реально изменившись сама, весомо повлияет на осознание государством и обществом важности образования для стабильности государства и социально-экономического развития общества.

Государственно-общественный диалог и сотрудничество должны складываться в системе российского местного самоуправления, которое является по своей сути пограничным слоем и связующим звеном между государством и гражданским обществом. Будучи организационно-правовым полем для выстраивания социального партнерства между государственной властью и обществом, местное самоуправление оказывает определяющее влияние на содержание, форму и успехи такого партнерства. Нацелить сегодня органы местного самоуправления на организацию развивающего влияния на местное сообщество через социально активную муниципальную общеобразовательную школу – значит, включить местное самоуправление в процессы воспитания нового гражданина и созидания российского гражданского общества. Лидирующей организационной структурой этого процесса по необходимости должно стать городское (районное) управление (отдел) образования, потому что именно муниципальные администрации являются учредителями общеобразовательных учреждений и несут соответствующие этой роли права и обязанности через свои структурные подразделения – городские, районные управления, отделы образования.

Развитие государственно-общественного управления в регионах зависит от уровня взаимодействия органов управления образованием с профессионально-педагогическими организациями и объединениями, коммерческими структурами и общественными организациями. Создание механизмов и форм такого взаимодействия – необходимый шаг в деле построения целостной системы государственно-общественного управления образованием на региональном уровне.

Вариативные организационные и организационно-правовые формы государственно-общественного управления муниципальными общеобразовательными учреждениями

должны стать фундаментом всех создаваемых в рамках решаемой задачи организационных структур и всей муниципальной (районной, городской, районной в городе) системы государственно-общественного партнерства в целом.

На этапе проектирования и создания модели государственно-общественного управления образованием на муниципальном (районном, городском, районном в городе) уровне главными задачами общественной составляющей, формируемой на базе тех видов и форм, в которых она наличествует на данный момент в общеобразовательных учреждениях, должны быть совместное с муниципальным управлением образования планирование, организация, стимулирование и поддержка процессов формирования механизмов государственно-общественного управления муниципальными общеобразовательными учреждениями, а также организационно-правовое включение создаваемых в общеобразовательных школах новых вариативных структур государственно-общественного управления в общую муниципальную (районную, городскую, районную в городе) систему. Задачей городского и районного управления образованием должна стать также организация и стимулирование процессов распространения в городе и в районе эффективных организационно-правовых моделей государственно-общественного управления муниципальными общеобразовательными учреждениями с помощью подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров образовательных учреждений, других участников образовательного процесса, представителей местного сообщества, включаемых в процесс. Эта задача решается на базе школ – городских экспериментальных базовых площадок, успешно моделирующих и развивающих формы государственно-общественного управления образованием и воспитанием, формы государственно-общественного социального партнерства в деле попечительства.

Целью создания муниципальной (районной, городской, районной в городе) системы государственно-общественного управления образованием и воспитанием подрастающего поколения должна стать поддержка процессов выстраивания школами на муниципальном уровне внутри и вокруг себя единого обучающего и воспитывающего пространства, пространства социального партнерства, гражданской инициативы и общественной самоорганизации, включающей кроме учеников школы и других участников образовательного процесса, других представителей местного сообщества.

В современной литературе нашли отражение следующие модели государственно-общественного управления образовательными учреждениями.

Первый вариант модели государственно-общественного управления образовательным учреждением. Педагогический коллектив, администрация школы и родительский актив разрабатывают концепцию юридического закрепления партнерства с родителями в виде индивидуальных или коллективных (по классам) договоров о совместной образовательной и воспитательной деятельности (договор простого товарищества, Гл. 55 ГК РФ). Текст договора предусматривает обязательства родителей и в вопросах семейного воспитания, непосредственное участие родителей в школьных мероприятиях (родительское собрание, работа органов школьного самоуправления, воспитательные и просветительские внеурочные мероприятия с учениками и др.), а также процедуры подведения итогов совместной образовательной деятельности и сближение образовательных и воспитательных стандартов школы и семьи. Концепция договорных отношений, текст договора о совместной образовательной деятельности обсуждаются с родителями на классных родительских собраниях и принимаются на общешкольной конференции родителей и педагогов. Договоры о совместной образовательной и воспитательной деятельности подписываются родителями в классах. Мониторинг выполнения договоров производится регулярно, в оговоренные сроки на классных родительских собраниях.

Второй вариант модели государственно-общественного управления образовательным учреждением. Администрация школы и родительский актив

разрабатывает концепцию, структуру, порядок функционирования трехсекционного Совета школы, включающего представителей педагогического коллектива, родительской общественности и учеников старших классов и предлагает для обсуждения родителям и старшеклассникам. На общешкольной конференции родителей и педагогов избирают представителей в две из трех секций. На конференции старшеклассников избирают в Совет школы представителей учеников.

Совет школы разрабатывает и принимает программу работы и участия в управлении образовательным процессом, а также программу обучения членов Совета навыкам общественной работы, ее эффективной организации. Отчет о работе Совета и выборы нового состава Совета происходят в дальнейшем на ежегодной общешкольной конференции педагогов, родителей и старшеклассников. Эта конференция становится постоянным фактором школьной жизни.

Администрация, педагогический коллектив, Совет школы разрабатывают концепцию и структуру общешкольной детской, молодежной общественной организации, имеющей три возрастные ступени и структурные подразделения в каждом классе. Целью такой общественной организации является формирование, закрепление и развитие у детей практических навыков гражданско-правового оформления своих взаимоотношений в процессе общественной самоорганизации и коллективной работы по достижению общих социальных целей, а также формирование гражданских и патриотических ценностей, потребностей в проявлении гражданской инициативы, стимулов к добровольчеству, социальной активности, благотворительности. Задачей старшей ступени организации является также выдвижение и участие в выборах представителей старшеклассников в Совет школы.

После обсуждения в ученических коллективах, изучения всех замечаний и предложений от учеников, проводятся организационные и учредительные мероприятия по созданию общешкольной детской, молодежной общественной организации (на начальном этапе без образования юридического лица), выборы руководящих органов на всех ступенях и во всех структурах. Принимается Устав и Программа общей работы организации, каждой ее ступени, а также разрабатывается и осуществляется программа обучения актива организации методам и навыкам общественной работы, управления общественной организацией, ее структурными подразделениями.

Параллельно происходит гражданско-правовое оформление совместной деятельности учеников по интересам и конкретным направлениям в виде общественных организаций детей и молодежи на базе действующих и вновь образуемых кружков, студий, секций, клубов и т.п. В работе ученических организаций принимают участие взрослые – родители, педагоги, другие представители местного сообщества. Общешкольная детско-молодежная общественная организация выступает по отношению к ним как ассоциирующая и, иногда, как учреждающая. Через общешкольную ученическую организацию выстраивается социальное партнерство с комитетом по делам молодежи местной администрации.

На базе выпускных классов с привлечением недавних выпускников учреждается общественная организация «Клуб выпускников школы» для их дальнейшего участия в школьной жизни, в работе школьных организаций, для использования их развивающегося интеллектуального и образовательного потенциала, социального статуса (бизнесмены, ответственные работники, профессионалы в различных областях, депутаты и работники администраций и т.п.) в целях развития школы и местного сообщества.

Третий вариант модели государственно-общественного управления образовательным учреждением. Учрежденный родителями и педагогами благотворительный общественный Фонд попечительства над школой разрабатывает концепцию активизации своей работы в местном сообществе, переходит от использования исключительно родительских пожертвований к привлечению новых внебюджетных ресурсов, к включению в благотворительность большего круга лиц и организаций.

Происходит организационное развитие Фонда – создание различных общественных комиссий, рабочих групп по выполнению благотворительных программ ресурсообеспечения школы и по вовлечению в благотворительную деятельность новых членов местного сообщества. Организуется обучение актива Фонда методам и навыкам некоммерческой деятельности – управление НКО, социальный маркетинг, развитие связей с общественностью, фандрайзинг, экономическая деятельность НКО и др. Проводится кампания поиска и привлечения в попечители социально ответственных руководителей коммерческих и иных организаций. Разрабатываются и выполняются совместные с общешкольной детской/молодежной общественной организацией социальные и благотворительные программы, направленные на развитие школы, на развитие местного сообщества, на благотворительность.

Попечительский Совет общественного фонда школы совместно с Советом школы и правлением детской, молодежной общешкольной общественной организации разрабатывают и претворяют в жизнь совместную программу развивающего влияния на окружающее школу сообщество и выстраивания внешкольных структур общественной самоорганизации местных социальных групп под решение конкретных местных проблем и задач – благоустройство территории школы и микрорайона, социальная взаимопомощь, организация культурного досуга, профилактика правонарушений, спорт и здоровый образ жизни, творческая самодеятельность и др. В сотрудничестве с местной администрацией ведется пропаганда идей и ценностей общественной самоорганизации населения по месту жительства для самостоятельного, под свою ответственность, решения местных проблем, проводятся консультации и лектории о порядке организации и возможностях кондоминиумов, различных форм органов товариществ с ограниченной ответственностью (ТОС) по месту жительства. На базе школы проводятся собрания инициативных групп по организации в микрорайоне органов ТОС. Члены детской, молодежной школьной общественной организации в качестве добровольцев распространяют печатную информацию инициативной группы среди жителей микрорайона.

Вышеперечисленные организационно-правовые и организационные формы могут варьироваться, применяться школами в комплексе и фрагментами, создаваться параллельно или поочередно.

Модель государственно-общественного партнерства в управлении образованием и в формировании местного сообщества на уровне города, района, района в городе может выглядеть следующим образом. Управление образованием разрабатывает общую концепцию городской (районной, районной в городе) структуры государственно-общественного управления образованием и воспитанием подрастающего поколения, включающую в перспективе все школы города (района, района в городе) и всех участников образовательного процесса через представительство в органах муниципальной структуры соответствующих вариативных организационных структур государственно-общественного управления общеобразовательных учреждений. Концепция муниципальной структуры государственно-общественного управления образованием принимается на конференции родителей и педагогов данного административно-территориального образования.

Управление образованием формирует путем представительства от школ общественный Совет образования, в который делегируются (в соответствующие секции) все представители участников образовательного процесса – педагоги, родители из числа членов органов самоуправления школ, старшеклассники из числа ученического самоуправления или органов управления школьными детскими, молодежными общественными организациями. Совет работает совместно с управлением образованием в качестве проектной группы на этапе формирования государственно-общественного управления образованием в городе, в районе, в районе города.

Управление образованием и общественный Совет совместно с комитетом по делам молодежи местной администрации разрабатывают концепцию и структуру общегородской

детской, молодежной общественной организации, имеющей три возрастные ступени и структурные подразделения в каждой школе, классе. Задачей старшей ступени организации является также выдвижение и участие в выборах представителей старшеклассников в Советы школ и далее – в соответствующую секцию муниципального общественного Совета.

В рамках процесса формирования местной детской, молодежной общественной организации происходит организационно-правовая кооперация действующих на базе школ различных детских клубов, секций, организаций по направлениям их деятельности в целях обмена опытом работы, расширения тематических коммуникаций, объединения ресурсов и работы в целевых совместных проектах и программах. Могут быть вовлечены учреждения дополнительного образования, а также клубы и объединения, работающие под патронажем комитета по делам молодежи местной администрации.

На базе выпускных классов, а также с использованием созданных школьных «Клубов выпускников» учреждается общественная организация «Клуб выпускников школ города (района, района в городе)» для дальнейшего участия выпускников в школьной жизни, в работе школьных организаций, других школьных органов государственно-общественного управления, и в общественном попечительстве об образовании.

Существующие школьные благотворительные попечительские общественные фонды создают объединение школьных благотворительных общественных фондов (и других НКО на базе школ) – благотворительный фонд попечительства об образовании города (района, района в городе). В соучредители приглашаются хозяйствующие субъекты различных форм собственности. Правление городского фонда формируется из представителей правлений школьных фондов, представителей педколлективов, объединений участников образовательного процесса, представителей учредителей. В попечительский совет фонда приглашаются руководители местной администрации, уважаемые общественностью граждане, представители учредителей, депутаты различных уровней. Задачами фонда должны стать привлечение дополнительных финансовых и иных ресурсов на развитие образования, которые затруднительно привлечь через общественные фонды школ. Например, привлечение грантов иностранных грантодателей, получение муниципального или государственного регионального социального заказа. Такой фонд способен привлечь добровольную помощь и благотворительные пожертвования крупных, средних и мелких предприятий и организаций. Средства фонда используются на программы развития образования в различных учреждениях и формирования самоорганизации местных сообществ на конкурсной основе в виде программы грантов по разделам и номинациям.

Попечительский совет и правление общественного попечительского фонда города (района, района в городе) совместно с городским (районным, районным в городе) управлением образования и правлением детской, молодежной общественной организации разрабатывают и претворяют в жизнь совместную программу развивающего влияния общественно-активных школ района на окружающее местное сообщество и выстраивания внешкольных структур общественной самоорганизации местных социальных групп под решение конкретных местных проблем и задач. В сотрудничестве с местной администрацией и жилищно-коммунальными службами ведется работа по стимулированию населения к созданию товарищества собственников жилья (ТСЖ), различных форм ТОС. Осуществляется на конкурсной основе ресурсная и информационная поддержка процессов формирования органов территориального общественного самоуправления и иных форм местной общественной самоорганизации.

Создается и постоянно действует городской информационно-методический и ресурсный центр, использующий всю информацию о работе созданных общественных структур для обучения кадров педагогов, родителей, представителей местного сообщества с целью распространения модели государственно-общественного управления образовательным процессом и процессами выстраивания государственно-общественного

социального партнерства и попечительства на местном уровне на базе муниципальной школы.

Итак, рассмотрев общие вопросы государственно-общественного управления образованием, мы можем сделать некоторые общие выводы.

Принцип государственно-общественного характера управления образованием предполагает активное включение местного самоуправления и общественных структур в создание гражданского общества и воспитание нового гражданина. Образовательные институты, в особенности школы, в силу ряда обстоятельств являются ключевой площадкой для формирования пространства взаимодействия различных секторов общества: государственного, общественного, коммерческого.

Несмотря на то, что понятие «государственно-общественное управление образованием» стало общеупотребительным, его однозначного понимания до сих пор не существует. В теории образования и практике управления встречаются многочисленные трактовки и разработанные на их основании стратегии реформирования системы образования. Необходимо отметить, что одна из главных задач развития российского образования сегодня, – выработать стратегию управления системой образования, основываясь на согласовании и учете интересов как государства, так и граждан, т.е. на конвенциональном принципе. Однозначным является то, что именно в точке соприкосновения государства, образования и общества выстраивается образовательная политика на основе общенациональной системы целей, приоритетов и ценностей. Целью государственно-общественного управления образованием является оптимальное сочетание государственных и общественных начал в интересах человека, социума и власти.

В настоящее время в Российской Федерации существует четыре уровня структуры управления образованием: федеральный, региональный, муниципальный и уровень образовательного учреждения. Передача основной части вопросов управления образованием на региональный и муниципальный уровни в целом отражает закономерности развития современного общества с естественными тенденциями к децентрализации управления во всех отраслях и развитию самоуправления.

Основой построения образовательной политики должно стать социальное партнерство. В последние годы оно стало активно развиваться в сфере образования. На наш взгляд, наилучшим образом идее социального партнерства в системе образования отвечает концепция общественно-ориентированного образования. Концепция социального партнерства обладает значительным потенциалом, в том числе, и для стратегических целей развития территорий.

В существующей литературе к настоящему моменту представлен как исторический, так, частично, и новый опыт осуществления государственно-общественного управления образованием и социального партнерства с участием образовательных структур на региональном, муниципальном и школьном уровнях.

Реализация принципов государственно-общественного управления образованием на каждой конкретной территории при сохранении общей стратегической линии способно привести к складыванию региональных моделей управления. В любом случае, «доли» участия государственной и общественной составляющих не могут быть определены однозначно, с точностью «до десятых долей процента», и навсегда – соотношение между ними будет иметь некоторый «люфт».

В ситуации, обусловленной объективными обстоятельствами подвижности баланса этих двух элементов в системе образования, неизбежно формирование ряда механизмов взаимодействия, имеющих территориальные особенности.

§ II.3. Нормативно-правовое обеспечение общественного участия в управлении образованием в РФ

За время развития системы отечественного образования в условиях новой российской действительности произошло становление государственных органов управления образованием субъектов Российской Федерации и органов управления образованием муниципальных образований в составе субъектов Российской Федерации в качестве принципиально новых по способу своей организации институций.

В советское время данная сфера регулировалась приказом министра просвещения СССР «Об утверждении типовых штатов районных и городских (городов, не имеющих районного деления) отделов (управлений) народного образования исполкомов районных, городских Советов народных депутатов». Этот документ жестко определял структуру соподчинения, номенклатуру должностей и порядок исчисления количества инспекторов по отдельным направлениям деятельности.

Правовые основы, на которых осуществляется процесс управления системой образования, в новейший период получили значительное и динамичное развитие: 10 июля 1992 г. Президент Российской Федерации подписал Закон «Об образовании», 12 декабря 1993 г. на Всенародном референдуме была принята новая Конституция Российской Федерации, две статьи которой (43 и 44.1) прямо связаны с правом на образование и свободой преподавания, 22 августа 1996 г. появился Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Всего за последнее десятилетие в России принято около 40 федеральных законов, так или иначе касающихся правового регулирования отношений в сфере образования. В Общеправовой классификатор отраслей законодательства в качестве самостоятельной рубрики включено «Законодательство об образовании» (индекс 190.000.000), в литературе ставится вопрос о разработке Образовательного кодекса Российской Федерации.

Нормотворческая деятельность Российского государства в сфере образования требует сегодня всестороннего теоретического осмысления. В этой связи можно говорить о формировании новой комплексной предметно-ориентированной отрасли российского права – образовательном праве и обеспечивающей ее развитие юридической науке, а в перспективе – об учебной дисциплине «Образовательное право».

Рассматривая нормативно-правовое поле в сфере образования, необходимо также понимать, что фактически с 12 декабря 1993 г. начался новый этап развития местного самоуправления. Новая Конституция Российской Федерации закрепила в качестве нормы «самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ст.130). При этом п. 6 ст. 29 Закона Российской Федерации «Об образовании» в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ закрепил тот факт, что «формирование государственных органов управления образованием и руководство ими относится к ведению субъекта Российской Федерации». В свою очередь ст. 8, 14, и 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установили, что структуры органов местного самоуправления определяются населением самостоятельно, а порядок их формирования, компетенция, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, каждый субъект Российской Федерации и каждое муниципальное образование начали формировать в сфере своей ответственности такие системы органов управления образованием, которые представлялись им наиболее соответствующими целям и задачам функционирования и развития этой сферы на данной территории. Помимо этого, региональные органы управления образованием неоднократно меняли свое наименование и структуру в связи с подобными изменениями, происходившими с федеральными органами управления образованием, а часть муниципальных органов

управления образованием испытывала деформацию основывающуюся на все большем отклонении местного законодательства от федерального.

В последние годы пошел обратный процесс: приведение местного законодательства в соответствие с федеральным. Однако во многих субъектах Российской Федерации уже появилось различное число органов управления образованием (от 1 до 3) и очевидно, что все это усиливало проблематичность координации их деятельности в субъекте Федерации и сложность взаимодействия с ними федерального министерства.

Дополнительная сложность возникла и на муниципальном уровне: в больших городах, как известно, существует районное деление, и районные отделы образования в таком случае образуются в еще один – субмуниципальный – орган управления. Существенно различие и в «статусах» региональных органов управления образованием. Все республики в составе Российской Федерации имеют министерства. Но министерства имеют и ряд других субъектов Федерации.

В настоящее время региональные органы управления образованием оказываются в противоречивой ситуации. С одной стороны, они являются проводниками федеральной образовательной политики и в этом качестве могут трактоваться как субфедеральные органы государственной исполнительной власти. Но в то же время они выступают как представители интересов субъектов Российской Федерации, что создает неразрешенное до конца внутреннее противоречие в части разделения компетенций и полномочий.

Особого внимания заслуживает сама общеобразовательная школа, становящаяся в настоящее время основной единицей образовательного пространства России. Фактически перед нами уже не просто образовательное учреждение, реализующее «спущенную» ему сверху строго регламентированную образовательную и воспитательную программу, а «точка роста» собственной культурно-образовательной и социальной политики по отношению к социуму, дети которого посещают эту школу. Речь идет о практическом утверждении в России принципа субсидиарности, предполагающего реальное участие муниципальной школы в делах местного сообщества и местного сообщества в делах школы. Это означает, что школа в известной степени сама становится органом управления, беря на себя ряд функций, прежде ей совершенно несвойственных [53].

На этом уровне система образования самым непосредственным образом соприкасается с социумом и начинает решать задачи, вытекающие не только из собственно образовательной проблематики, но и из интересов населения данной территории – особенно если эта территория многонациональна, поликультурна и т.д.

Наличие столь пестрой, стихийно сложившейся полиморфной структуры придает современной системе управления образованием в Российской Федерации ряд черт, требующих специального осмысления с точки зрения государственных целей и задач образования и эффективности их достижения. Нужен всесторонний анализ, который, ни в коем случае не ущемляя законных прав государственной власти, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, показал бы руководителям всех ветвей власти сильные и слабые стороны сложившейся ситуации и стимулировал бы их к принятию решений по возможному совершенствованию системы управления образовательной сферы.

Задачей данного раздела является рассмотрение всей системы нормативно-правового регулирования управления системой образования, в том числе в аспекте общественного участия в управлении образованием.

Согласно «классическим» определениям управление представляет собой обособленную организационную деятельность, необходимую для того, чтобы управляемый объект в своей деятельности достиг целей, которые перед ним поставлены [290]. Управляемым объектом является система образования, и управлять, следовательно, нужно как системой в целом, так и ее составными частями.

Управление как вид деятельности носит выраженный целевой характер и для своего осуществления нуждается в наличии сформулированной цели.

Принятые в последние годы документы, направленные на развитие и модернизацию системы образования, в качестве обязательного раздела содержат формулировки целей и задач, стоящих перед системой образования.

В этой связи следует отметить, что еще в 1987 г. были определены основные направления [203] развития самой системы управления образованием с целью обеспечения динамичного развития и высокого качества образования, его многообразия и ориентации на удовлетворение запросов личности, общества и государства. В действительности, в тот момент необходимо было создавать систему государственно-общественного управления, гарантирующую эффективное функционирование системы образования, сохранение образовательного потенциала в условиях резкого ограничения ресурсного потенциала.

Федеральная программа развития образования [289] главной целью определяет «развитие системы образования в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса в обществе на основе провозглашенного Российской Федерацией приоритета образования». При реализации Программы перед органами власти, обществом, системой образования ставятся цели, общая направленность которых определяет вектор развития системы образования, главными направлениями которого могут считаться доступность образования, его качество и эффективность использования системой образования выделяемых ей ресурсов.

В числе прочих была поставлена задача обеспечения развития общественной составляющей системы управления. Обращаясь к нормативному регулированию рассматриваемых отношений, нельзя обойти вниманием общую структуру управления образованием в Российской Федерации. Структура управления образованием сформирована по линейно-функциональной схеме, сочетающей вертикальную организацию управления (распределение административного ведения по уровням управления) с распределением функций по уровням управления.

В соответствии со статьей 8 Закона Российской Федерации «Об образовании» [72] система образования представляет собой совокупность взаимодействующих:

- преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;
- сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций;
- объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования⁵.

Органы управления образованием являются одним из четырех взаимодействующих между собой элементов (звеньев) системы образования.

В Российской Федерации могут создаваться и действовать как государственные (федеральные и субъектов Российской Федерации), так и муниципальные органы управления образованием. При этом следует отметить, что негосударственные образовательные учреждения стоят в структуре управления обособленно, поскольку не входят в административное ведение государственных и муниципальных органов управления. По отношению к этим образовательным учреждениям государственные и (или) муниципальные органы осуществляют так называемое функциональное управление, то есть реализуют отдельные функции управления.

Обращаясь непосредственно к актам, регулирующим управленческие отношения в сфере образования, необходимо выделить ряд ключевых моментов.

Федеральное законодательство выделяет два уровня нормативно-правового

⁵ Данный абзац введен Федеральным законом от 18.07.2005 № 92-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»

регулирования отношений в сфере образования: федеральный и региональный.

В свою очередь, как федеральное, так и региональное законодательство об образовании включают законодательные и иные нормативные правовые акты.

Федеральные законы в области образования принимаются для того, чтобы:

- разграничить компетенцию и ответственность в области образования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- регулировать в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации (и в этой части федеральные законы в области образования являются законами прямого действия и применяются на всей территории Российской Федерации);

- вводить общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и в соответствии с которыми те осуществляют собственное правовое регулирование в области образования.

Субъекты Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией могут принимать в области образования законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования. Более того, законодатель устанавливает, что региональные законы и иные нормативные правовые акты в области образования не могут ограничивать права физических и юридических лиц по сравнению с законодательством Российской Федерации в области образования.

На федеральном уровне законодательная основа правового регулирования отношений в сфере образования представлена:

- Конституцией Российской Федерации [233];

- Законом Российской Федерации «Об образовании»;

- Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [255];

- иными «профильными» федеральными законами, т.е. законами, принятыми для регулирования отношений, складывающихся исключительно в области образования;

- «непрофильными» законами, содержащими отдельные нормы, регулирующие отношения в сфере образования;

- подзаконными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере образования.

В статье 43 Конституции Российской Федерации закрепляется право каждого на образование. Наряду со статьей 43 отдельные положения, регулирующие отношения в образовании, содержатся и в других статьях Основного закона Российской Федерации: так, в статье 72 (пункт 1) общие вопросы образования отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в статье 114 устанавливается, что Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования.

К 2006 г. основополагающим законодательным актом, регулирующим правовые отношения в области образования, остается Закон Российской Федерации «Об образовании».

Данный Закон регулирует систему общественных отношений, складывающихся в образовании, под которым законодатель понимает «целенаправленный процесс воспитания и обучения человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)». Закон регулирует взаимоотношения различных субъектов образовательной деятельности, отдельные его нормы посвящены правовому регулированию отношений управления образованием. В названном Законе регламентируются вопросы, общие для всех элементов и уровней системы образования в Российской Федерации.

Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятый через четыре года после появления базового закона – Закона Российской Федерации «Об образовании», – развил, конкретизировал и уточнил основные положения Закона об образовании применительно к сфере высшего и послевузовского профессионального образования. Федеральный закон о высшем образовании регулирует различные виды общественных отношений, связанных с получением высшего профессионального образования, с обучением в аспирантуре и докторантуре, с присвоением ученых званий и присуждением ученых степеней и т.д.

В системе актов российского законодательства, регулирующих отношения в образовании, наряду с указанными выше Законами присутствуют и другие законодательные акты, принятые для регулирования отношений, складывающихся исключительно в сфере образования: Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования», Федеральный закон «Об исключительном праве на поступление в учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования выпускников школ, пострадавших от землетрясения в Охинском районе Сахалинской области» [251].

«Непрофильные» законы, содержащие правовые нормы, которыми регулируются в сфере образования, занимают особое место в механизме правового регулирования отношений в этой области. Большое количество таких законов, их «разнокалиберность» (в одних законах содержится одна-две статьи по образовательной проблематике, в других – целые главы), частые случаи столкновений норм таких законов с нормами, содержащимися в «профильных» законах об образовании, – все это и ряд других причин делают весьма актуальной задачу систематизации законодательства в сфере образования.

Всю многочисленность «непрофильных» законов можно попытаться разделить, с известной долей условности, на следующие группы:

а) федеральные законы, в которых регламентируются общие вопросы организации образования в Российской Федерации (например, Закон «О науке и государственной научно-технической политике» [255]);

б) федеральные законы, в которых содержатся нормы о специальных видах (направлениях) образования (например, гигиеническое воспитание и обучение – Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [261]; военное образование и военная подготовка – Закон «О статусе военнослужащих» [259] и др.);

в) федеральные законы, в которых устанавливаются различные льготы участникам образовательных отношений (например, Закон «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» [71], Закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [257] и др.);

г) федеральные законы, регулирующие трудовые отношения и определяющие порядок социального обеспечения субъектов образовательных отношений (например, Закон «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» [264], Трудовой кодекс Российской Федерации [265]);

д) федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экономики, финансов, собственности и организационно-правовых форм образовательных учреждений, регулирующие возможности участия общественности (общественных организаций) в сфере образования (например, акты, содержащие общие нормы: Гражданский кодекс Российской Федерации [249], Налоговый кодекс Российской Федерации [263], Бюджетный кодекс Российской Федерации [260]; Закон «О некоммерческих организациях» [254] – в части многообразия организационно-правовых форм участия социальных партнеров в управлении профессиональным образованием; Закон «Об общественных объединениях» [250] – в части правового регулирования участия образовательных учреждений в общественной деятельности, Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [254] – в части

правового регулирования создания союзов работников на основе общности профессиональной деятельности – профсоюз преподавателей; – профсоюз администраторов образования и т.п.; Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» [258] в части правового регулирования взаимоотношений между государственным образовательным учреждением и негосударственной религиозной конфессией; Закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [252] в части правового регулирования привлечения внебюджетных инвестиций в образование).

Необходимо также учитывать, что кроме законов существует огромный пласт подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере образования (Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), которые могут быть целиком посвящены регулированию образования, либо содержать отдельные положения, регулирующие некоторые отношения в этой сфере.

Многочисленные законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые субъектами Российской Федерации с целью регулирования отношений, возникающих в сфере образования, по предмету правового регулирования могут так же быть классифицированы в несколько групп:

1. Региональные законы, регулирующие общие вопросы образовательной деятельности, в основу которых субъектами Российской Федерации положен Закон РФ «Об образовании».

2. Законы субъекта Российской Федерации, касающиеся общих вопросов образовательной деятельности, регулирование которых на федеральном уровне, по мнению регионального законодателя, явно недостаточно для успешного ее осуществления.

3. Региональные законы, регулирующие экономические отношения в сфере образовательной деятельности. Значительное количество законов и иных нормативных правовых актов этой группы связано с установлением льгот образовательным учреждениям, а также предприятиям и организациям, оказывающим поддержку сфере образования. В этой группе особо выделяется подгруппа законов и нормативных актов, определяющих специфику отношений собственности, связанных с образовательными учреждениями.

4. Региональные законы, регулирующие трудовые, социальные и иные отношения работников образовательных учреждений, регулируемых субъектами Российской Федерации.

5. Региональные законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие правовой и социальный статус детей и подростков, предусматривающие законодательные меры помощи отдельным категориям учащихся и студентов в период их обучения.

6. Региональные законы и иные нормативные правовые акты, осуществляющие правовое регулирование деятельности образовательных учреждений в сферах, смежных с образовательной.

7. Региональные законы, с помощью которых обеспечивается комплексный подход к решению проблем образования и воспитания молодежи, организуется работа с несовершеннолетними правонарушителями, трудными подростками, регулируются вопросы трудоустройства молодежи, вопросы социальной и трудовой адаптации учащихся и выпускников образовательных учреждений и т.д.

В контексте рассматриваемого вопроса нельзя не обойти вниманием и полномочия органов местного самоуправления как в сфере управления образованием, так и в области образования.

В целом, правовое поле, в котором в настоящее время осуществляется процесс управления системой образования, задано Законом Российской Федерации «Об

образовании», а также Федеральным законом № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [253], устанавливающим, что структуры органов местного самоуправления определяются населением самостоятельно, а порядок их формирования, компетенция, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Принятие нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [266] является одним из этапов административной реформы. Целями данного этапа являются: обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения; повышение ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления за надлежащее исполнение полномочий в рамках их компетенции; усиление государственного контроля за законностью и соблюдением прав и свобод граждан. Для достижения этих целей предпринята попытка значительно модифицировать существующую территориальную организацию местного самоуправления, четко разграничить полномочия и предметы ведения между субъектами РФ и муниципальными образованиями (а также распределить полномочия внутри системы местного самоуправления), создать основы правового регулирования отношений в рамках бюджетного финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления и отдельных государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления

Федеральный закон № 131-ФЗ в статьях 15 и 16 устанавливает, что к вопросам местного значения муниципального района и городского округа относятся: организация общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования; организация отдыха детей в каникулярное время.

Таким образом, указанные статьи устанавливают, что все полномочия органов местного самоуправления в образовательной сфере, определенные действующим законодательством Российской Федерации, должны осуществлять органы местного самоуправления муниципального района и городского округа. Обращает на себя внимание то, что новый Федеральный закон № 131-ФЗ исключает из круга вопросов местного значения, решаемых муниципальными районами и городскими округами, организацию профессионального образования.

В этой связи необходимо отметить, что согласно пункту 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [262] предоставление начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации) отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Закон Российской Федерации «Об образовании» в статье 31 устанавливает, что органы местного самоуправления ответственны за:

- реализацию права граждан на получение начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования;

- ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в специальных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях.

К исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относятся:

- планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием и образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;

- формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;

- обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;

- регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования;

- создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

- создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием;

- назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих форм и видов или решением органа местного самоуправления;

- строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

- контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями;

- использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;

- установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования;

- учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих программы основного общего образования.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные и финансовые ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования.

Разграничение компетенции в области образования между органами местного самоуправления регулируется в порядке, установленном Уставом (Положением) органов местного самоуправления.

Полномочия по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенные к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ, определены в ст. 29 Закона «Об образовании».

Необходимо отметить, что Федеральный закон № 154-ФЗ с 8 октября 2003 года по 31 декабря 2008 г. применяется в части, не противоречащей положениям Главы 12 нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и утрачивает силу с 1 января 2009 г.

Как было показано выше, органы муниципальной власти самостоятельно принимают решения о создании муниципального органа управления образованием. Однако, в настоящее время не разработан механизм его взаимодействия с другими

муниципальными структурами, государственными и общественными органами управления образованием, отсутствует законодательно установленный механизм управления.

Несовершенна правовая основа учредительства и собственности образовательных учреждений. Отношения между учредителем и образовательным учреждением определяются договором (учредительный договор). За учреждением в целях обеспечения образовательной деятельности в соответствии с его уставом учредитель закрепляет объекты недвижимости (землю, здания, сооружения, оборудование, а также другое необходимое имущество потребительского, социального, культурного и иного назначения), принадлежащие учредителю. Но в законодательных актах, соглашениях недостаточно четко разграничены полномочия и права собственности внутри региональных систем образования.

Явно просматривается вертикаль в отношениях собственности: учредитель – образовательное учреждение. Но не создана горизонталь в этих отношениях на региональном и местном уровнях. В реальной же практике горизонтальные отношения собственности образовательных учреждений уже существуют в различных формах (региональный учебный округ, региональный образовательный комплекс и др.).

Отсутствие механизма отношений собственности отражается на организации финансирования системы образования: нет четкости в правах и обязанностях по финансированию участников образовательного процесса из источников федерального, регионального, муниципального уровня и уровня образовательного учреждения.

Актуальными остаются вопросы легитимности различных общественных ассоциаций и профессиональных объединений, определения их роли в управленческой системе, механизма их взаимодействия с государственными органами исполнительной власти и управления образованием.

В последние годы в систему управления образованием активно «вписываются» различные общественные структуры: Российский Союз ректоров, региональные и отраслевые Советы ректоров, региональные и отраслевые Советы директоров ссузов, региональные учебные округа (центры), профессиональные объединения и ассоциации; на уровне образовательных учреждений – попечительские советы, родительские комитеты и т.д. и т.п. Это свидетельство активного включения общества в процесс управления образованием, утверждения государственно-общественной системы управления.

Деятельность этих структур как государственно-общественных органов управления регламентируется положениями и уставами, которые согласуются с органами исполнительной власти субъектов Федерации, Министерством образования и науки Российской Федерации.

Правовой основой управления образованием являются Конституция Российской Федерации (ст.72), Конституции и Уставы субъектов Федерации, Федеративный договор, международные акты (Всеобщая декларация прав человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция о правах ребенка и др.), Федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, положения об органах управления образованием, типовые положения и уставы образовательных учреждений.

Статья 72 Конституции РФ относит вопросы образования к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что означает, как совместные действия федеральных и региональных органов, так и их распределенную ответственность. Объем и пределы их полномочий и ответственности установлены в Законе РФ «Об образовании».

Как мы говорили выше, Федеральные законы являются законами прямого действия и применяются на всей территории России, вводят общие установочные нормы по

вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и, в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование. Субъекты Федерации могут принимать в области образования законы и иные нормативно-правовые акты, не противоречащие Федеральным законам. К сожалению, полномочия субъектов Федерации в данной области определяются по «остаточному» принципу. Проблема неопределенности «совместных» предметов ведения в какой-то мере разрешалась заключением соглашений о разграничении полномочий и предметов ведения в области образования.

С юридической точки зрения, в целях повышения статуса общественных объединений и их роли в управлении образованием представляется необходимым разработать новые положения и нормативные правовые акты, предусмотрев в них:

- необходимость придания им статуса юридического лица;
- механизм взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- механизм взаимодействия с Министерством общего и профессионального образования РФ;
- механизм взаимодействия с органами управления образованием регионов;
- механизм взаимодействия с образовательными учреждениями.

Следует отметить, что первый шаг в создании законодательной базы регулирования отношений общественного управления образованием уже сделан. В Закон Российской Федерации «Об образовании» (статья 8) внесены изменения, предусматривающие возможность осуществления участия общественных организаций (объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования) в системе и во взаимодействии с другими субъектами образовательной деятельности (образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов и органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций).

Фундаментальное положение о правовом статусе государственно-общественных объединений содержит федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) [250].

В статье 51 названного Федерального закона «Об общественных объединениях, созданных с участием государства» говорится: «Впредь, до принятия федеральных законов о государственно-общественных объединениях, указанные объединения создаются и осуществляют свои деятельность в соответствии с нормативно-правовыми актами органов власти».

Следовательно, до принятия Федерального закона об государственно-общественных и (или) общественно-государственных объединениях в сфере образования их создание полностью зависит от доброй воли государственной власти.

Однако, если Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) [255] включает в структуру «системы высшего и послевузовского профессионального образования» общественные и государственно-общественные объединения (творческие союзы, профессиональные ассоциации, общества, научные и методические советы и иные объединения) (ст. 4) и содержит специальную статью 15 «Общественные организации и государственно-общественные объединения в системе высшего послевузовского профессионального образования», то в сфере среднего образования эта часть правового поля менее детализирована.

Вместе с тем, на уровне основного звена системы образования – образовательного учреждения – общественное управление довольно хорошо развито.

Именно образовательное учреждение осуществляет образовательный процесс и для этого ему предоставлены большие права, пределы его компетенции довольно широки. Детальное описание компетенции образовательного учреждения дано в статье 32 Закона

РФ «Об образовании». Обобщив положения указанной статьи, можно сказать, что формально образовательное учреждение самостоятельно практически во всех сферах своей деятельности, включая управление и финансирование.

Можно считать, что термин «самостоятельно» обозначает возможность осуществления той или иной уставной деятельности, «ни с кем не согласовывая и без разрешения какого-либо органа управления», при условии, что это не нарушает законодательных или иных нормативных правовых актов, принятых соответствующими органами в пределах их компетенции.

Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями осуществляется в соответствии с действующим законодательством и его уставом. Оно строится на сочетании принципов единоначалия и самоуправления. В каждом учебном заведении существуют два полюса управления: Совет, как форма самоуправления, и руководитель (директор, ректор), как форма единоначалия. Совет принимает решения по общим, наиболее важным вопросам функционирования учебного заведения. Руководитель принимает решения по конкретной реализации решений Совета, а также по другим вопросам, которыми Совет не занимается. Разграничение полномочий между Советом образовательного учреждения и руководителем определяются уставом.

Руководство негосударственным образовательным учреждением осуществляет непосредственно его учредитель или по его поручению Попечительский совет, формируемый учредителем. Правомочия Попечительского совета и схема внутреннего управления негосударственным образовательным учреждением, а также процедура назначения или выборов руководителя образовательного учреждения и его полномочия определяются учредителем этого образовательного учреждения по согласованию с педагогическим коллективом и фиксируются в уставе негосударственного образовательного учреждения.

Формами самоуправления (общественного управления) образовательного учреждения могут являться Совет, Попечительский совет, Общее собрание, Педагогический совет и др. Порядок функционирования Советов регулируется уставом образовательного учреждения. Важным условием развития самоуправления в сфере образования является привлечение коллектива к управлению учебным заведением с целью максимально возможного использования кадрового потенциала для развития учебного процесса, определения стратегических направлений развития.

Таким образом, представляется значимым отметить следующее. Основываясь на системном анализе, при всестороннем рассмотрении образовательного законодательства Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что на современном этапе развития остались без внимания законодателей следующие важные неурегулированные моменты:

1. Наблюдается низкая практическая эффективность ряда норм о государственных гарантиях прав граждан в области образования, о процедуре лицензирования образовательной деятельности, об управлении системой образования.

2. Отсутствуют четкие механизмы, определяющие ответственность за неисполнение соответствующих законов.

3. Отсутствие механизма участия в управлении образованием и непосредственного участия в самой системе функционирования образовательного процесса объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Вышеуказанные, далеко не полные факты, подтверждают необходимость постоянного совершенствования, периодической корректировки действующего законодательства в области образования, его соотнесения с реалиями жизни.

Одновременно с этим для урегулирования принципиальных вопросов в области образования, касающихся всей его системы, необходимо ускорить разработку следующих законопроектов на уровне федеральных законов: «О Национальной доктрине развития образования», «О государственном образовательном стандарте основного общего

образования», «О государственной аттестации образовательных учреждений», «О федеральных нормативах финансирования образовательных учреждений», «О начальном профессиональном образовании», «Об общем образовании», «О дошкольном образовании», «О дополнительном образовании».

Рассматривая проводимую законотворческую деятельность в области образования с точки зрения ее организации, следует признать, что в принципе эта работа не имеет достаточно системного характера. Изначально новое законодательство в области образования (Закон Российской Федерации «Об образовании») формировалось без наличия утвержденной государственной стратегии развития образования. Нередко законы разрабатываются под давлением ситуации, что предопределяет хаотичность развития образовательного права и непредсказуемость развития ситуации в системе образования России. Совершенствование законодательства в области образования должно протекать в едином русле государственной стратегии по формированию законодательной базы образования. Большинство законодателей и специалистов, осуществляющих практическую деятельность по развитию образовательного законодательства, признают необходимость наличия у государства стратегии развития этой сферы.

Таким образом, в августе 1999 г. правительственная комиссия представила проект Национальной доктрины образования на Всероссийское совещание работников образования, которое состоялось в январе 2000 г., и получила единогласную поддержку со стороны участников совещания.

В разработке доктрины принимали участие представители исполнительной и законодательной ветвей власти, профсоюзы работников народного образования и науки, Российская Академия образования, Российский Союз ректоров, большая часть научного и образовательного сообщества.

4 октября 2000 г. Постановлением Правительства Российской Федерации была одобрена Национальная доктрина образования [221], которая признана основополагающим государственным документом, устанавливающим приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития. Доктрина определяет цели воспитания и обучения, пути их достижения посредством государственной политики в области образования, ожидаемые результаты развития системы образования на период до 2025 года.

Основные цели Национальной доктрины образования в Российской Федерации заключаются в следующем:

- доктрина отражает интересы граждан многонационального российского государства и призвана создать в стране условия для всеобщего образования, обеспечить реальное равенство прав граждан и возможность каждому повышать образовательный уровень в течение всей жизни;
- доктрина определяет основные направления совершенствования законодательства в области образования и является основой для разработки программ развития образования;
- принятие нормативных актов, противоречащих доктрине, в том числе снижающих уровень гарантий прав граждан в области образования и уровень его финансирования, не допускается;
- расширение участия общества в управлении образованием;
- открытость системы образования и учебных заведений для общественного контроля.

Вместе с тем Национальная доктрина была принята Правительством Российской Федерации не в той редакции, которую предложили члены рабочей группы из состава депутатов Государственной думы и специалистов Министерства образования, из содержания фактически исключены важнейшие ее конкретные положения по финансированию системы образования, пенсионному обеспечению и социальной поддержке учащихся, студентов и преподавателей.

Одновременно в целях совершенствования Национальной доктрины, созданной в

результате многолетней работы с участием самого широкого круга заинтересованных лиц и организаций, Государственная дума РФ приступила к подготовке законопроекта «О Национальной доктрине образования Российской Федерации». По мнению большинства специалистов, в области развития законодательной базы образования данная доктрина должна утвердиться на уровне Федерального закона, что позволит во многом скоординировать и систематизировать законотворческую деятельность, осуществляемую разными субъектами и группами законодательной инициативы.

29 декабря 2001 г. распоряжением правительства №1756-р [265] была принята «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года», развивающая положения Национальной доктрины и Концепции программы «Развитие государственно-общественного управления системой управления образованием на принципах федерализма» (приказ Министерства общего и профессионального образования РФ от 25.02.98 г. № 515).

В разделе 1.4. «Цели и основные задачи модернизации образования» Концепция определяет: «Цель модернизации образования состоит в создании механизма устойчивого развития системы образования», – и предлагает для достижения указанной цели решить в первоочередном порядке, в качестве приоритетной задачу развития образования «как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса – обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения».

Для обеспечения государственных гарантий доступности качественного образования, Концепция в качестве важной организационно-педагогической меры выделяет восстановление на современной технической основе учета детей школьного возраста и создание государственно-общественной системы обеспечения обязательного основного общего образования, мониторинга и его реализации (раздел 2.1).

В целях создания необходимых условий достижения нового современного качества общего образования в соответствии с Концепцией планируется «создать эффективную государственно-общественную систему экспертизы и контроля качества учебной литературы» (раздел 2.2.).

Большое значение для темы нашего исследования имеет раздел 2.6. «Управление развитием образования на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики». «В процессе модернизации образования, – говорится в этом разделе Концепции, – предстоит обеспечить, во-первых, открытость образования как государственно-общественной системы и, во-вторых, переход от патерналистской модели к модели взаимной ответственности в сфере образования, к усилению роли всех субъектов образовательной политики и их взаимодействия».

В связи с этим «необходимо расширить участие общества в выработке, принятии и реализации правовых и управленческих решений в образовании». Этот процесс должен обеспечиваться как соответствующей нормативно-правовой базой, так и реальными механизмами действенного общественного участия в развитии образования».

Согласно Концепции, «планируется в установленном порядке закрепить правовой статус попечительского совета образовательного учреждения, обеспечивающий участие совета в формировании перечня платных образовательных услуг, оказываемых учреждением сверх соответствующих образовательных программ и государственных образовательных стандартов, определении направлений профориентационной деятельности, решении кадровых вопросов, организации общественного контроля за расходованием внебюджетных средств учреждения и др.».

С учетом накопившегося опыта по разработке проектов федеральных законов в области образования со стороны законодателей предлагается еще один способ формирования правовой базы в виде разработки и принятия Образовательного кодекса РФ. Данный способ является затруднительным в связи с невозможностью создания

всесторонне проработанного Кодекса при отсутствии достаточно развитой законодательной базы, т.е. наличия Федеральных законов, обеспечивающих регулирование большей части правоотношений в области образования.

При формировании образовательного права законодатель обязан учитывать, что реальное влияние образования возрастает пропорционально росту культурного и научно-технического потенциала общества. Таким образом, возрастающая роль образования в жизни общества и личности является одним из базовых факторов развития образовательного права.

Законодателям всех уровней в современной ситуации необходимо уделять особое внимание созданию достаточно полной законодательной базы образования, что является одним из основных условий развития нашего общества.

Появившиеся в последний период на федеральном уровне законы и нормативные правовые акты признают необходимость создания государственно-общественной системы управления отечественным образованием. Однако, на региональном и муниципальном уровнях эти положения не развиваются и, более того, даже не дублируются через постановку адекватных целей и задач.

Кроме того, анализ законодательной, правовой базы системы образования и ее управления выявляет множество противоречий, несогласованности в нормах юридических актов. Управление образованием на муниципальном уровне в настоящее время нуждается в уточнении правовой составляющей механизма. На этом уровне сегодня действует ряд законов, противоречащих друг другу.

Также в условиях низкого уровня развития правовой культуры и правового сознания, с одной стороны, и высоко-динамичного развития образовательного права в России, с другой стороны, особенно актуальным становится научное и кадровое обеспечение, включение образовательного права в учебные планы соответствующих вузов и факультетов, в Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению и специальности «Юриспруденция», а также в номенклатуру специальностей научных работников.

Таким образом, в настоящее время, с точки зрения нормативного и организационного регулирования, на первый план выступают задачи не только устранения разногласий в юридических нормах, но и формирования оптимального перечня функций органов управления образованием различной компетенции по всей «управленческой вертикали», формирования четкой типологии подсистем, существующих в нашем образовательном пространстве, а так же кадрового обеспечения этого процесса с целью построения в итоге адекватной и эффективной модели управления.

Как мы уже отмечали, в современном мире общей тенденцией является поощрение инициативы «с мест» при сохранении единого правового пространства. Именно это позволяет «наращивать» конкурентоспособность страны в целом, развивая разнообразие отдельных ее частей, поддерживая местное самоуправление, ориентируясь на культурную самобытность и экономические особенности регионов.

Это в полной мере относится и к сфере образования, где с конца XX века традиционные системы управления с жесткой вертикалью подчинения и с соответствующим набором учебных технологий и методик, с консервативными структурами государственного управления учреждениями перестали справляться с требованиями, предъявляемыми обществом.

Реакцией на такой кризис стала продолжительная дискуссия о содержании и принципах управления системами образования, большинство участников которой в итоге пришли к выводу о необходимости отказа от государственной школы как ведущей парадигмы школьной политики и переходу к гражданской школе, понимаемой как институт гражданского общества.

Несмотря на все многообразие национальных образовательных систем Европы и США и путей, которыми производится их реформирование, везде общей тенденцией

образовательной политики становится развитие общественной составляющей управления образовательными учреждениями через формирование гражданской школы со значительной степенью автономии. Обоснование легитимности этого направления развития происходит по трем основным линиям: правовой, экономической и педагогической.

Наиболее распространенной формой общественного участия в зарубежной средней, профессиональной и высшей школе является создание различного вида советов (Советы, Комитеты, Форумы, Комиссии, Конференции и т.п.) при образовательных учреждениях. Институт школьных советов в различных странах особенно динамично развивается с начала 1990-х годов. Общая тенденция их развития – это переход «от консультирования и содействия к принятию решений». Это означает, что кардинальные изменения претерпевает сам институт школы: этактистская и административная модель школы в современном мире трансформируется в школу гражданского общества.

Необходимость реформирования образования России в рамках системной реформы социальной сферы была обусловлена изменениями в государственно-политическом и социально-экономическом устройстве, связанным с:

- обновлением и укреплением российской государственности;
- демократизацией общественной жизни;
- переходом на рыночные механизмы экономического развития и преобразованием форм собственности;
- децентрализацией управления;
- усилением роли субъектов Федерации и местного самоуправления в решении социальных, экономических и административных вопросов;
- интеграцией России в мировое политическое, экономическое и социокультурное пространство.

Основными направлениями реформирования системы управления образованием стали:

- расширение автономии учреждений образования с одновременным повышением их ответственности за конечные результаты деятельности;
- уточнение компетенции, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия;
- переход от распределительного и директивного к регулирующему управлению системой образования;
- развитие общественно-государственных форм управления образованием.

В настоящее время в Российской Федерации существует четыре уровня структуры управления образованием: федеральный, региональный, муниципальный и уровень образовательного учреждения. Передача основной части вопросов управления образованием на региональный и муниципальный уровни в целом отражает закономерности развития современного общества с естественными тенденциями к децентрализации во всех отраслях и развитию самоуправления.

В свою очередь, принципы государственно-общественного характера управления образованием предполагают активное включение местного самоуправления и общественных структур в создание гражданского общества и воспитание нового гражданина. При этом образовательные институты являются ключевой площадкой для формирования пространства взаимодействия социальных партнеров.

Одной из главных задач развития российского образования сегодня остается выработка стратегии управления системой образования, основанной на конвенциональном принципе. Основой построения образовательной политики должно стать социальное партнерство. На наш взгляд, наилучшим образом идее социального партнерства в системе образования отвечает концепция общественно-ориентированного образования.

Несмотря на то, что понятие государственно-общественное управление образованием стало общеупотребительным, его однозначного понимания до сих пор не

существует. В теории образования и практике управления встречаются многочисленные трактовки и разработанные на их основе стратегии реформирования системы образования. В существующей литературе к настоящему моменту представлен как исторический, так, частично, и новый опыт осуществления государственно-общественного управления образованием и социального партнерства с участием образования на региональном, муниципальном и школьном уровнях.

Реализация принципов государственно-общественного управления образованием в каждой конкретной территории при сохранении общей стратегической линии способно привести к формированию специфических региональных моделей управления.

Важнейшим шагом в развитии государственной политики в образовании стали Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и другие основополагающие законодательные акты, которые зафиксировали и объявили позицию государства по отношению к системе образования, заключающуюся в:

- поддержке процессов саморазвития в системе;
- контроле качества образования;
- стремлении минимизировать государственное вмешательство в деятельность учебных заведений.

С точки зрения развития системы образования это обозначило следующее:

- Предоставление образовательным учреждениям широких прав, превращение их, формально, в автономные организации. Под автономией учебного заведения в Законе понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом, утвержденным в установленном законодательством порядке.

- Разделение сфер ответственности учебных заведений и органов управления. Учебное заведение несет ответственность за свою деятельность (регламентированную им самим же утвержденным уставом) перед личностью, обществом и государством. Контроль за соответствием деятельности учебного заведения целям, предусмотренным его уставом, осуществляют в пределах своей компетенции учредитель (учредители) и государственный орган управления образованием, выдавший лицензию на ведение образовательной деятельности.

Практическая реализация законодательных положений 90-х годов совмещается с обычным процессом последовательного усиления централизованной составляющей управления и, на этой основе, «размывания» принципа автономии. Это нашло свое отражение в ряде законодательных актов, в частности:

- гражданский кодекс определил несколько иные отношения собственности для учреждений, отнеся доходы, полученные учреждением с использованием имущества учредителя, к собственности учредителя;

- бюджетный кодекс установил несколько (если не сказать - совсем) иной режим распоряжения бюджетными и внебюджетными средствами, введя новую бюджетную классификацию, бюджетную роспись, определив целевой характер использования средств как соответствие сметным назначениям, установил для внебюджетных средств такой же режим, как и для бюджетных;

- Правительство Российской Федерации установило единую систему оплаты труда работников бюджетной сферы, не всегда обеспечивая ее исполнение необходимым финансированием;

- налоговое законодательство определило режим налогообложения учебных заведений, не реализовав при этом в полном объеме принцип их освобождения от уплаты налогов.

Эти положения, на наш взгляд, свидетельствуют об отсутствии единства государственной политики по отношению к системе образования.

В целом необходимо отметить, что бурное развитие законодательства об образовании в постсоветский период создало предпосылки для формирования образовательного права как самостоятельной отрасли российской правовой системы. Образовательное право можно определить как отрасль российского права, регулиующую общественные отношения, связанные с поступлением в образовательное учреждение, обучением в нем и выпуском из него, а также отношения, связанные с получением образования в семье, самообразования и экстерната. Это основные, или базовые, образовательные отношения, их суть – реализация конституционного права на образование.

Кроме базовых образовательных отношений существуют образовательные отношения – сателлиты. Это общественные отношения, урегулированные правовыми нормами, обслуживающие основные образовательные правоотношения, исходя из провозглашенной в законе приоритетности сферы образования для государства и общества.

Базовые образовательные отношения и сателлиты образуют предмет регулирования образовательного права в широком смысле слова, для которого законодатель использует своеобразное сочетание различных правовых средств – методов правового регулирования.

Управление образованием нуждается в отладке правовой составляющей механизма. Кроме того, для развития образовательного права в России необходимо его научное и кадровое обеспечение.

Многомерность отечественного образовательного пространства, его территориально-географические, социально-экономические, этнокультурные, демографические и другие характеристики не допускают принятия универсальных структур и штатных расписаний органов управления, годных к использованию в любых, даже формально однотипных случаях.

§ III. 1. Отрадненская всероссийская «Ярмарка социально-педагогических инноваций» в образовательном пространстве

Формирование гражданской инициативы и активности как одна из наиболее актуальных на сегодня проблем в России наиболее эффективно может быть решена, как нам представляется, на местном уровне. Здесь для развития общественной инициативы существует вполне достаточный объем качественных ресурсов. Наиболее важным вопросом остается изменение отношения к использованию этих ресурсов и распространение наиболее успешных примеров локального инновационного опыта, накапливаемого в регионах.

Выстраивание на базе школы системы государственно-общественного сотрудничества на практике заключается в проектировании, организации и развитии необходимых институтов и форм деятельности внутри и вовне школы, процедур их успешного функционирования. Примером инновации, реализующей самый широкий спектр педагогических, управленческих, социальных и государственных задач, является модель отрадненской «Ярмарки социально-педагогических инноваций» (до 2006 г. - «Ярмарка социально-педагогических проектов и воспитательных технологий»), понимаемая коллективом ее разработчиков и организаторов, возглавляемым автором, как коммуникативное пространство, площадка для демонстрации и тестирования педагогических и социальных технологий, практического опыта социального партнерства в сфере образования, пример новой идеологии, информационный повод и т.п.

Изучение ее влияния на профессиональную общественность, представителей администрации, бизнеса, некоммерческих организаций (НКО) и другие группы является необходимым элементом оценки значимости этого социально-педагогического феномена. С этой целью был проведен комплексный анализ «Ярмарки» как элемента образовательного пространства региона.

Изучение и описание «Ярмарки» приводится далее в трех плоскостях:

- как содержательное поле деятельности субъектов образовательного пространства (анализируются группы участников и гостей, явленные ими запросы и потребности, мотивация участия, активность и субъектность, сопоставляются действующая модель «Ярмарки» и запросы ее основных субъектов);

- как социально-коммуникативное пространство (роль «Ярмарки» как инструмента включения участников в профессиональную сеть, ее возможности в усилении связи образовательных учреждений с группами общественности и место в информационном поле региона и страны);

- как часть рынка образовательных услуг (особенности экономического/рыночного поведения участников образовательного процесса, изучение особенностей спроса на социально-педагогический продукт, факторы ценообразования, изучение результатов использования приобретенных социально-педагогических продуктов и удовлетворенности «покупателя»).

Исследование «Ярмарки» как комплексного явления проводилось в рамках стратегии case-study (кейс-стади). «Погружение» в поле исследования дает возможность всесторонне рассмотреть «случай» в единстве его взаимосвязей и динамике развития, понять групповые нормы и ценности, структуру ролей, систему отношений в процессе повседневного обычного функционирования конкретного социального организма. В настоящее время отечественные исследователи часто используют «кейс-стади» в рамках содержательно разных полей [57, с.106-123].

Для решения ряда задач были условно выделены такие группы, как «участники» (лица, представлявшие здесь продукты своего интеллектуального труда – социально-педагогические проекты), «гости» (посетители «Ярмарки», прибывшие с целью

ознакомления с событием, не представляющие каких-либо проектов вниманию публики, представители муниципалитетов, журналисты, VIP-персоны) и «организаторы» (представители Отраденского территориального управления министерства образования и науки Самарской области, задействованные в подготовке и реализации мероприятий).

В рамках исследования использовалось несколько методов, позволяющих решить различные типы задач: опрос, осуществленный в форме анкетирования. Всего в ходе анкетного опроса было исследовано мнение 350 участников «Ярмарки», также были использованы данные исследования ЦГТИ «Социальная Механика» (анкетный опрос 41 участника и 30 гостей «Ярмарки-2005»).

Кроме того, используемые автором исследования Центра «Социальная Механика» включали в себя проведение глубинных интервью, с помощью которых собиралась информация «объяснительного» характера об особенностях мотивации, о способах взаимодействия и коммуникации участников и гостей «Ярмарки», о роли «Ярмарки» как инструмента включения участников в профессиональную сеть и пр., об особенностях конструирования пространства «Ярмарки» ее организаторами, определения основных реперов в оценке эффективности. Всего было проведено 22 интервью: 6 – с гостями, 11 – с участниками, 5 – с организаторами «Ярмарки».

Главная особенность «Ярмарки» – это то, что она, помимо временной актуализации профессиональных и общесоциальных вопросов и общего профессионального развития, предлагает учителю реальные способы выживания, успешности, карьерного роста; поднимает престиж учителя в глазах общественности; учит педагогов достойно оценивать себя и свой труд, быть мобильными и востребованными в обществе с новыми экономическими условиями.

Основная сформулированная цель «Ярмарки» – содействие развитию гражданского общества, объединение возможностей государственных, коммерческих и гражданских институтов общества в решении социально значимых проблем образования и воспитания подрастающего поколения.

Движение к данной глобальной цели на региональном и более широких полях обеспечивается через постепенное решение ряда комплексных задач:

- приближение системы образования к рынку за счет распространения внутри системы образования рыночных отношений; формирования и развития практики экономического обмена интеллектуальными продуктами; приобретения опыта и расширения практики осознания, оформления и защиты авторских прав; изучения и частичного удовлетворения реального коммерческого спроса на продукты педагогической деятельности; организации для педагогов практикума по оформлению и представлению своей продукции в адекватной рыночной форме;

- развитие социального партнерства через приобретение теоретического и практического опыта совместной разработки и организации образовательного события силами различных социальных групп (менеджеры образования, педагоги, ученые, журналисты, администрация, депутаты, НКО, родительская общественность, бизнес-структуры); актуализацию образовательных проблем в глазах общества; повышение информирования социума о современном состоянии системы образования;

- повышение эффективности педагогического труда через обмен профессиональным опытом с коллегами; обмен технологиями с необразовательными сферами; приобретение опыта применения новейших технологий во внешкольной жизни; повышение мотивации;

- повышение эффективности удовлетворения школой социального заказа за счет повышения открытости школы, сближения ее с социумом, развития общественного участия, привлечения внебюджетных средств и ресурсов, профессионального развития педагогов; повышения мотивации менеджеров образования и педагогов.

В процессе реализации вышеописанных цели и задач «Ярмарка» естественным образом вышла за рамки узко профессионального мероприятия. Мероприятие, официально позиционируемое организаторами как «Форум педагогических инноваций»,

за период с 2003 по 2005 гг. объединило вокруг себя самые разные социальные силы в лице представителей профессиональной и около профессиональной общественности, некоммерческих организаций, бизнес-структур, муниципальных органов законодательной и исполнительной власти, ученых, исследователей, журналистов и др.

Основопологающим документом «Ярмарки», регламентирующим ее нормативно-правовую базу, является «Положение о проведении «Ярмарки...», структурирующее проектную инициативу Отрадненского управления, определяющее ее учредителей и соучредителей, цели и задачи, организационную структуру и участников, а также порядок и сроки проведения, критерии отбора, требования к проектам и регистрацию сделок по ним.

Для организации и проведения «Ярмарки» был создан Комитет в г. Отрадный и региональные координационные центры в городах Омск и Сочи, которые должны были консультировать желающих участников по процедуре участия в «Ярмарке», собирать конкурсные заявки и др. Для проведения экспертной оценки представленных на «Ярмарку» проектов был сформирован экспертный совет из числа независимых экспертов и определены критерии отбора проектов. В соответствии с поставленными целями был очерчен круг участников, номинации «Ярмарки», порядок и сроки ее проведения, а также форма регистрации сделок и награждения победителей (Схема №2).

Схема №2. Структура «Ярмарки»



Во главе всей работы по организации и проведению «Ярмарки» стоят координаторы, которые призваны согласовывать и направлять деятельность остальных организационных органов. В их роли выступают главы муниципальных образований: глава г. Отрадный Н.М. Вишнякова, глава Кинель-Черкасского района В.В. Альтергот, глава Богатовского района Н.П. Домке.

Для решения организационных и содержательных задач «Ярмарки» были созданы специальные организующие структуры в виде экспертного совета и оргкомитета, наделенные определенными полномочиями по отбору педагогических технологий, разработке и реализации Программы «Ярмарки», а также профильные рабочие группы, отвечающие за конкретные направления работы.

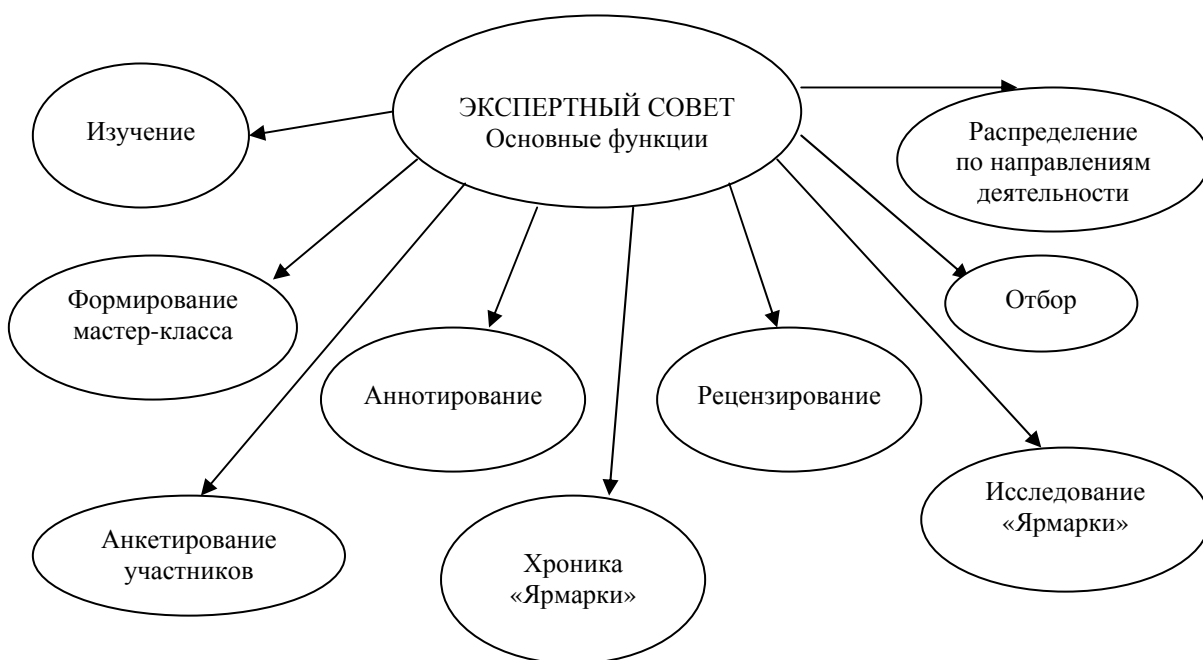
Рассмотрим подробнее деятельность каждого организационного звена.

Экспертный совет – это творческая группа, сформированная из независимых экспертов, в качестве которых выступили компетентные профессионалы из числа современных менеджеров образования, опытных представителей педагогической

общественности, руководителей творческих лабораторий, специалистов многочисленных типов образовательных учреждений, представляющих разные уровни системы образования муниципальных органов власти Отрадненского округа, при участии представителей Самарского института повышения квалификации и переподготовки работников образования (СИПКРО).

Возглавляет экспертный совет председатель, кроме него в состав совета входят два консультанта и 20 членов. Экспертный совет представляет собой творческое объединение единомышленников, имеющих широкий круг профессиональных интересов, серьезный опыт научно-практической и грантовой деятельности, в том числе опыт активного участника предыдущих «Ярмарок», научные и учебно-методические публикации. Это позволило экспертному совету на высоком качественном уровне выполнить возложенную на него работу в периоды подготовки, проведения и подведения итогов работы «Ярмарок» (Схема №3).

Схема №3. Функции экспертного совета



Работа экспертного совета строилась поэтапно в соответствии с Положением о «Ярмарке».

На первом (заочном) этапе, после объявления конкурса на участие в «Ярмарке», основными задачами организаторов являются сбор, изучение, анализ, систематизация поступающих в заявках проектов в соответствии с такими критериями, как актуальность темы и практическая значимость выдвигаемой проблемы; новизна идеи и полнота разработки; обоснованность отбора методов, приемов, средств для решения проблемы; технологичность.

На заочном этапе оргкомитет регистрирует проекты, поступающие на «Ярмарку» по электронной и обычной почте или с курьером. По мере поступления заявки передаются в экспертный совет, по рекомендациям которого оргкомитет осуществляет рассылку информации участникам «Ярмарки» о результатах и приглашает авторов лучших проектов на очный этап.

На этапе подготовки эксперты распределились на экспертные творческие группы, исходя из заявленных номинаций «Ярмарки». В ходе заочного тура «Ярмарки-2005» экспертными группами в сроки со 2 марта по 5 апреля 2005 г. было проведено 8 заседаний, на которых был изучен, аннотирован, классифицирован по номинациям и прорецензирован в соответствии с критериями отбора 331 проект.

В 2005 г. в отдельную номинацию был выделен «Детский сектор». На заочный тур в этой номинации поступило 200 проектов. Эксперты выбрали для презентации на «Ярмарке» 60 лучших.

Динамика по годам числа поступающих проектов отражает интерес к «Ярмарке» различных категорий участников.

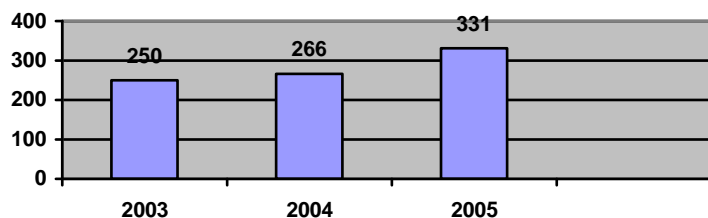
В ходе работы экспертного совета «Ярмарки» проанализировано:

в 2003 году – 250 проектов

в 2004 году – 266 проектов

в 2005 году – 331 проект.

Схема №4. Динамика поступления заявок на предварительный этап «Ярмарки»



При этом ежегодно прирост количества заявок в отношении к предыдущему году составлял в 2004 году 6,4 %, в 2005 году – 24,4%. Как мы видим, значительная активизация желающих поучаствовать в данном образовательном форуме произошла в последний год. Количество заявок педагогов на участие в «Ярмарке» ежегодно увеличивается, расширяется список учителей, желающих почерпнуть новые идеи и предложить свои наработки.

Несомненно, даже возможности столь масштабного мероприятия не позволяют представить все заявки. Поэтому к публичной презентации необходимо было допускать наиболее проработанные проекты. Покажем, как работала экспертная комиссия в течение ряда лет. Отобрано и рекомендовано экспертной комиссией для участия в очном туре «Ярмарки»:

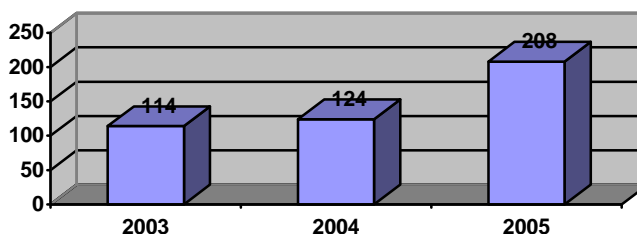
2003 год – 114 проектов,

2004 год – 124 проекта (108,7%),

2005 год – 208 проектов (167,7%),

детских проектов – свыше 200.

Схема №5. Динамика результатов отбора заявок на заочном туре «Ярмарки»



Отметим, что динамика роста количества проектов, допущенных к очному туру «Ярмарки», достаточно показательна. Так, ежегодный прирост количества проектов, допущенных к презентации, составил в 2004 году 8,7 %, а в 2005 году – уже 67,7%.

При этом 208 проектов были отобраны для участия в стендовой презентации очного тура, а 56 лучших рекомендованы для проведения мастер-классов. Кроме того, было отмечено 30 проектов, не участвующих в «Ярмарке», но имеющих ценные идеи, с рекомендациями к доработке.

Количественная представленность проектов, признанных лучшими по различным номинациям, выглядела следующим образом:

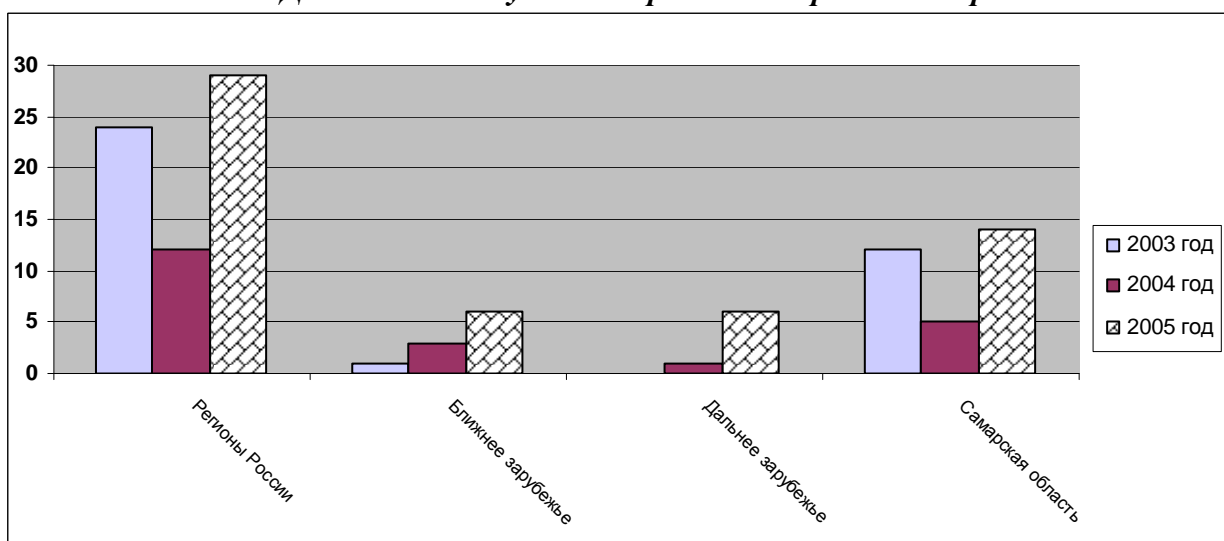
- образовательные технологии – 46 проектов,
- воспитательные технологии – 51 проект,
- формирование антитеррористических компетенций – 8 проектов,
- управленческие технологии – 24 проекта,
- игровые технологии в воспитании и обучении – 8 проектов,
- детский сектор – 60 проектов,
- школа и родители – 11 проектов.

Кроме того, был отмечено 31 проект, не участвующий в «Ярмарке», но имеющий ценные идеи. Их авторам были даны рекомендации по доработке с пожеланиями представить проекты в 2006 г.

Кроме количественного роста поступающих на «Ярмарку» проектов, достаточно значимыми выглядят и показатели их регионального представительства.

Так, произошло увеличение количества участников из стран ближнего и дальнего зарубежья, немного увеличилось количество участников из различных регионов России.

Схема №6. Динамика поступления проектов из различных регионов



Деятельность экспертов продолжалась и на втором (очном) этапе «Ярмарки». Она заключалась в проведении мониторинга по изучению «Ярмарки» как социально-педагогического явления. С этой целью заранее были разработаны 3 вида анкет для гостей

и участников «Ярмарок», а эксперты распределены для работы на всех четырех Центрах-площадках.

Массовые опросы, интервьюирование разных категорий участников «Ярмарки», наблюдения и участие в ходе проведения разных форм работы (мастер-классов, круглых столов, конференций, пресс-конференций, семинаров-практикумов, тренингов и др.), анализ и обобщение результатов позволяют экспертному совету давать собственную независимую оценку итогов работы «Ярмарок». Так, члены экспертного совета обозначили ряд вопросов, требующих внимания организаторов «Ярмарки» и совместного решения всех заинтересованных сторон в дальнейшем.

Оргкомитет «Ярмарки» составили в основном специалисты Отраденского управления образования, каждый из которых курировал свое направление деятельности. Для оптимальной их координации оргкомитетом разрабатывается план-график выполнения работ и создаются рабочие группы. Для проведения «Ярмарки-2005» было создано 9 таких рабочих групп из членов оргкомитета, осуществлявших основные направления организационной поддержки мероприятия: информационное сопровождение, техническое сопровождение, транспортное обеспечение, обеспечение проживания и питания участников, управление событиями, содержательное наполнение, юридическое сопровождение.

Рабочая группа по информационному и информационно-техническому сопровождению имела свои подгруппы, отдельно отвечающие за сайт, СМИ, пресс-центры образовательных учреждений. В информационно-аналитическом центре аккумулировалась информация со всех площадок из разных источников «Ярмарки». Современные технические и кадровые ресурсы обеспечили своевременное освещение всех событий «Ярмарки» в средствах массовой информации и на сайте Отраденского управления.

В течение все трех лет на «Ярмарке» работало патентное бюро, которое давало возможность участникам юридически закрепить свое авторское право и право собственности на результаты интеллектуального труда. Для оформления сделок патентным бюро было предложено два вида юридических документов: «Договор на оказание услуг» и «Договор купли-продажи». Сделки – процесс приобретения интеллектуальной собственности – должны были производиться в частном порядке, так как Положением о «Ярмарке» была предусмотрена самостоятельная оценка проекта автором. «Ярмарка социально-педагогических проектов и воспитательных технологий» не только аккумулировала педагогические достижения, но стала первой практической попыткой материальной оценки интеллектуальной деятельности учителя, в то время как в развитых странах продукты этой деятельности давно являются товаром, который продается, наследуется, служит предметом залога. Отношения между производителями и потребителями интеллектуальной собственности там основываются на общем патентном праве. В России рынок интеллектуальной собственности только еще начинает работать и учителей на нем практически нет. «Ярмарка» как раз и предоставила прогрессивно мыслящим педагогам такую возможность. Возрастающее с каждым годом число продавцов и покупателей свидетельствует о ее привлекательности для обеих сторон.

В рамках комплексного анализа была сделана попытка определить, насколько «Ярмарка» выступает механизмом включения субъектов образовательных процессов в систему социально-экономических отношений. Для этого были рассмотрены намерения и вербальное поведение двух потенциальных сторон «рыночных отношений»: гости как возможные «покупатели» и участники как возможные «продавцы» интеллектуального продукта.

В отношении гостей рассматривались следующие показатели:

- содержательные предпочтения выставленных на «Ярмарке» проектов,
- факторы предпочтения,
- вербальный факт совершения сделки по проектам,

- восприятие ценообразования,
- намерения о дальнейшем сотрудничестве с «продавцами».

В отношении участников в исследовании закладывались следующие параметры:

- факторы ценообразования,
- «постпродажное» взаимодействие с покупателями проекта,
- вербальный факт совершения сделки по проектам,
- результаты работы в качестве гостя.

Предпочтения присутствовавших на «Ярмарке» *гостей* в отношении представленных в разных номинациях проектов распределились следующим образом: больше всего количество понравившихся проектов в разделе «Образовательные технологии» (44,0%), на втором месте оказались проекты направления «Воспитательные технологии» (28,0%), затем – «Управленческие технологии» (24,0%). Детские гражданские инициативы получили только 4,0% голосов.

Интересным является тот факт, что для впервые приехавших на «Ярмарку» гостей наиболее привлекательными оказались проекты, связанные с образовательными и воспитательными технологиями. Повторно участвовавшие гости больше отметили проекты, содержащие образовательные и управленческие технологии.

Среди основных преимуществ понравившихся проектов были перечислены: технология осуществления (56,0%), сама идея проекта (48,0%), полученные в результате апробирования результаты.

Интересно восприятие ценообразования этой группы. 28,6% из них приобрели проекты за ту стоимость, которую назвали сами, т.е. «цену покупателя», которую они установили, исходя из собственных финансовых возможностей. Остальные 71,4% посчитали, что денежный эквивалент проектов устанавливался произвольно, что значит, что они не воспринимаются ни как обоснованно низкие, ни как обоснованно высокие. Основная часть «покупателей» пока не увидела, что именно определяет цену, какие факторы на нее влияют.

Покупка проектов предположительно должна стать поводом для дальнейшего сотрудничества с ее автором (можно сказать, «сервисного сопровождения»), что собственно и подтверждают результаты исследования. Так, хотели бы сотрудничать с авторами проектов половина опрошенных гостей «Ярмарки»; уже договорились во время «Ярмарки» о формах такого взаимодействия 12,5%. Тем не менее, 8,3 % посчитали, что такой необходимости нет, и, скорее всего, они потом не будут обращаться к авторам за консультациями, идеями совместной работы и пр.

Существовали отличия в ответах между гостями прошлых лет и новичками. Так, подавляющее большинство «старожилов» (72,7%) были намерены либо уже договорились о сотрудничестве с авторами проектов, которые они приобретают. Видимо, опыт работы с проектами, которые они уже покупали во время прошлых «Ярмарок», показал, что использование интеллектуального продукта требует авторского сопровождения.

Таким образом, «Ярмарка» реализовала функцию организации социально-экономического пространства для большинства опрошенных гостей, хотя и фоновым образом. «Покупательский спрос» на «Ярмарке» был сосредоточен на технологичных образовательных проектах, которые были приобретены по ценам, установленным продавцами достаточно произвольно. При этом о желании дальнейшего «постпродажного обслуживания» заявило подавляющее большинство покупателей. Можно сказать, что потенциальный рыночный спрос на интеллектуальный продукт в сфере образования начал активно формироваться в пространстве «Ярмарки».

Рассмотрим, что происходило на другой стороне экономических отношений.

О свершившемся факте заключения одной или нескольких сделок заявило подавляющее большинство участников (77,8%).

Ценообразование, как адекватно воспринимали его гости-«покупатели» (см. ранее), действительно, согласно ответам участников, происходило произвольным образом без учета таких традиционных составляющих цены как «себестоимость» + «прибыль».

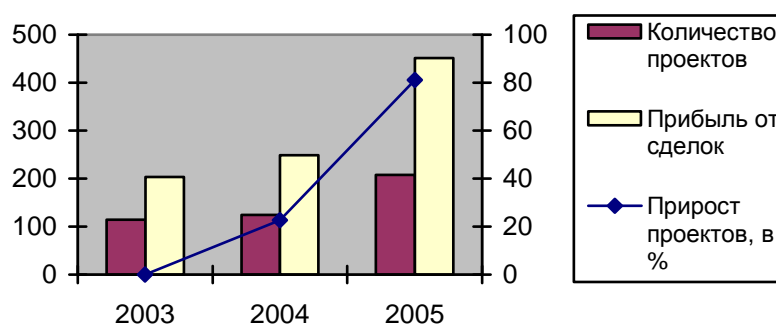
Достаточно высок уровень «гарантийного обслуживания» проданных проектов, примерно 70,0% участников-«продавцов» утверждали о поддерживаемом в той или иной степени взаимодействии, причем треть ответивших утверждают о постоянном сотрудничестве.

Как мы отмечали ранее, роли участника и гостя достаточно динамичны. Поэтому продавец одновременно на «Ярмарке» может быть покупателем. Интересно заметить, что, принимая на себя статус гостя, участники старались реализовать в большей мере функцию аккумуляции информации, об использовании возможности приобретения проектов сказали 37,5 % участников.

Таблица №4. Проекты и прибыль от заключенных сделок по годам

Показатели	2003	2004	2005
Количество проектов	114	124	208
Прирост, в % к предыдущему году	-	8,7	67,7
Прибыль от сделок (тыс. руб.)	203	249	451
Прирост, в % к предыдущему году	-	22,7	81,1

Схема №7. Динамика роста заключения сделок на приобретение проектов



Наши данные позволяют говорить не просто об абсолютном количественном росте заключаемых сделок и объеме оборачиваемых в этой сфере денежных средств. Анализ этих показателей в соотношении по периодам говорит о том, что происходит увеличение *интенсивности* роста экономической составляющей «Ярмарки».

Таким образом, мы можем утверждать о начале формирования потенциального рыночного предложения на рынке образовательных услуг в рамках «Ярмарки», которое пока характеризуется угадыванием рыночного спроса примерно в 4/5 случаев от общего количества проектов, слабым механизмом ценообразования и высоким потенциалом роста «постпродажного» взаимодействия.

Товарно-денежные отношения становятся частью образовательного пространства, в том числе концентрируясь в пространственно-временных границах «Ярмарки». В целом, можно утверждать о существовании развитых предпосылок для формирования в рамках «Ярмарки» механизма экономического обмена, близкого к полноценному рынку образовательных услуг. Для его окончательного оформления требуется ряд управленческих и организационных мер. Процесс формирования экономического и юридического обоснования купли-продажи продуктов интеллектуального труда продолжает совершенствоваться.

В 2005 году в г. Отрадный съехались более 1000 участников из 29 регионов России, 14 городов и сел Самарской области, 6 стран ближнего и 6 стран дальнего зарубежья.

В «Ярмарке» принимали участие самые разные представители общественности. «Ярмарка-2005» показала, что она вышла из рамок задуманного первоначально «слета учителей», способного решать только узко профессиональные проблемы.

Количество наиболее активных общественных организаций и государственных учреждений, способствующих более эффективной работе «Ярмарки», в 2005 году превысило 15, что составляет увеличение примерно на 40% в соотношении с предыдущим периодом.

Присутствие и активное участие в качестве основных докладчиков представителей системы образования стран дальнего зарубежья позволяет говорить о том, что «Ярмарка» концентрирует в себе основные тенденции изменений в российской системе образования, опыт проведения которых интересен и может быть использован в других странах. Так, число лиц, представляющих различные зарубежные органы управления образованием, как государственные, так и общественные, составило 5 человек. Они прибыли из США, Финляндии, Армении.

Особое внимание следует обратить на участие в работе «Ярмарки» волонтеров. Подобные добровольческие услуги предоставляются без учета материального поощрения со стороны, их иницирующей. Широкое участие волонтеров как из-за рубежа, так из самых различных организаций нашей страны объясняется пониманием ими целей и задач Отраденского управления, направленных на формирование творческого потенциала округа, особым менталитетом российского учителя. Прибывшие из Англии, Финляндии, Германии, Испании волонтеры приняли участие в организации и проведении «Ярмарки». Их деятельность не выходила за рамки принятых договоренностей. Желавшие участвовать в «Ярмарке» с добровольческой миссией молодые люди помогали оргкомитету решать технические задачи, работали со СМИ, общались с участниками, встречались со школьниками.

Интерес к «Ярмарке» со стороны иностранных граждан, несомненно, важен и полезен для нас. Однако подробнее хотелось бы остановиться на роли представителей местного сообщества в организации и проведении «Ярмарки».

Для решения возникающих сложностей, именуемых в управлении зоной рисков, т.е. всего того, что может изменить план действий оргкомитета, и которые, естественно, могут появляться при проведении такого масштабного мероприятия, оргкомитет привлекал самые разные структуры, расположенные на территории 3-х муниципальных образований: г. Отрадного, Кинель-Черкасского и Богатовского районов. Особая ответственность ложилась на плечи главы г. Отрадного Н.М. Вишняковой, связанная с созданием необходимых условий для приема и проживания столь многочисленных гостей в черте города.

Настоящее творческое участие и личное усердие в «Ярмарке» проявили руководители и педагоги образовательных учреждений округа. Они умело организовывали, продуктивно решали многие вопросы, возникающие в ходе «Ярмарки», своевременно направляли транспортные, технические, человеческие и многие другие ресурсы.

На руководителей образовательных центров – площадок возлагалась особенно большая ответственность, начиная от создания условий для приема участников и презентации мастер-классов с обеспечением заявленных технических средств и заканчивая организацией питания. Из огромного количества волонтеров, оказавших помощь в «Ярмарке», особенно выделяются учащиеся Самарского колледжа сервиса (СКС) – 142 студента. Ребята накопили солидный опыт по обслуживанию «Ярмарки» на самых разных ответственных участках и являлись нашими надежными помощниками.

С оргкомитетом активно сотрудничали многие общественные организации, государственные учреждения и должностные лица: Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском Федеральном Округе, редакция «Учительской газеты» и журнала «Лидеры образования», «Ресурсный Центр

общественно-активных школ» Омской области, «Сибирский центр поддержки общественных инициатив» (г. Новосибирск), Межрегиональная общественная организация детей и молодежи «Новая Цивилизация», Санкт-Петербургская межрегиональная ассоциация дополнительного образования, Автономная некоммерческая организация (АНО) «Содействие» (с. Кинель-Черкассы), «Центр развития местного самоуправления» (с. Кинель-Черкассы).

Нацеленность на результат педагогической деятельности вывела на первый план проекты и технологии, легко и в короткие сроки адаптируемые к любым условиям. Материалы «Ярмарки» находят широкое применение в ежедневной работе учителей. Использование данных проектов общеобразовательными учреждениями формирует новые компетенции у учащихся, воспитанников; помогает педагогам овладеть образовательными технологиями, освоить новые способы деятельности. Так, проект «Педагогический отряд «Луч» нашел активное применение в Пустоваловской и Подгорненской школах при организации летнего отдыха учащихся.

Проект заместителя директора Подгорненской школы И.А. Ефимочкиной «Система методической работы в школе» – наиболее востребованный среди руководителей образовательных учреждений. Основные принципы планирования, работы методического совета и школьных методических объединений используются в Богородской, Новоключевской, Богатовской, Березняковской, Александровской и многих других школах.

Педагогическая идея «Создание профильной школы» помогает администрации школы № 9 и Кинель-Черкасской школы №1 осмыслить пути реализации концепции профильного обучения в своем образовательном учреждении.

«Ярмарка» предоставляет возможность каждому учителю округа позиционировать свою работу и взять лучшие наработки коллег из других школ округа Самарской области, России и зарубежных стран. Так, например, проект «Шахматы» из Богатовского района внедряется при организации досуговой деятельности в школе №150 г. Еревана (Армения); проект «ЕГЭ и психологическое сопровождение участников образовательного процесса» из с. Кинель-Черкассы реализуется в ряде школ г. Омска. Методическая разработка «Возрождение» из Максимовской школы активно используется в образовательных учреждениях Киргизии.

Если рассматривать «Ярмарку» как средство реализации идеи общественно-ориентированного образования, то задача привлечения к участию в ней представителей самых разных социальных групп и общностей становится первостепенной. При этом эти группы должны стать такими же полноправными участниками процесса, как и педагоги, и работники образования.

Так, в ходе организации «Ярмарки-2005» особо ставилась задача привлечения к участию родительской общественности: на «Ярмарке» присутствовали в качестве посетителей несколько родительских групп. Но каковы результаты их присутствия? Ответ на этот вопрос пока не сформулирован.

Другая группа, в участии которой могут быть заинтересованы организаторы для продвижения идей государственно-общественного управления образованием, – это бизнес-сообщество. Однако в настоящий момент сложности в привлечении представителей от бизнеса состоит в том, что идет поиск в определении позиции представителей бизнеса и коммерции, которая была бы обоюдовыгодна.

Настоящая форма проведения «Ярмарки» характеризуется рядом черт: демонстрацией результатов реформирования системы образования, межрегиональным участием и представительством, влиянием на изменение социального значения самого образовательного процесса, наличием условий для расширения функций школы и ее контактов с окружающим сообществом, масштабность мероприятия в рамках малого города. Именно эти характеристики на сегодняшний момент обеспечивают позитивные результаты «Ярмарки». Еще одним отличием от подобного рода мероприятий,

проводимых в образовательном пространстве РФ, является попытка внести экономическую, рыночный компонент в виде присвоения представленным интеллектуальным продуктам стоимостного эквивалента и создания условий для экономического обмена. Таким образом, условно можно обозначить модель «Ярмарки» в Отрадном как «выставку-продажу», тогда как остальные «Ярмарки» в других регионах как «выставки достижений». Основным отличием в первом случае является демонстрация не просто лучших результатов работы, а тех, которые пользовались бы «потребительским» спросом.

Как известно, инициаторами «Ярмарки» являются представители администраций и органов местной власти. Таким образом, складывается, казалось бы, парадоксальная ситуация, когда наиболее заинтересованной в развитии общественной составляющей в управлении образованием является власть. Тем не менее, в сложившихся условиях административная поддержка является определяющим фактором при решении различных проблем в системе образования. Собственные ресурсы общественности пока не обладают еще достаточной мощностью, а общественные органы управления образованием не имеют серьезных рычагов влияния на политику в сфере образования. Предполагаем, что в ближайшие год-два административная поддержка будет все еще главенствующей в этом процессе. Однако логика развития процесса должна привести к повышению роли других (коммерческих, общественных) структур в определении дальнейшего направления развития этого мероприятия, как предполагает стратегическая цель «Ярмарки».

Описание методов и форм работы, на наш взгляд, является необходимым, но недостаточным элементом для демонстрации того, как работает данная модель образовательного форума. Ее действенность способны подтвердить некоторые количественные показатели, основные достижения, отслеживаемые на протяжении ряда лет. При этом мы можем говорить как о показателях самой «Ярмарки», фиксируемых непосредственно в момент ее проведения, так и о некоторых отсроченных результатах.

Наиболее ясными и на поверхности лежащими показателями работы любого подобного мероприятия являются разнообразные описания его участников: их количества, состава и пр.

Как уже описывалось ранее, в соответствии с Положением о «Ярмарке» ее участниками могут быть как образовательные, так и общественные организации, органы территориального самоуправления, СМИ, физические и юридические лица, чья деятельность связана с образовательным, учебным и воспитательным процессом.

Результаты проведенного исследования позволили сформировать такое представление о различных субъектах «Ярмарки», которое может быть названо «социальным портретом». В отличие от традиционных социологических исследований, в данном исследовании в качестве важнейших рассматривались не половозрастные характеристики, а статус организации, которую представляет участник или гость, и территория их проживания/работы. Значимость именно этих показателей была обусловлена не только тем, что они позволяют получить представление о разнообразии социального состава участников. Данные показатели важны и с точки зрения того, насколько «Ярмарка» выполняет поставленные перед ней задачи, так как основная идея «Ярмарки» – это содействие решению социально-значимых проблем образования и воспитания подрастающего поколения.

В целом, результаты анкетного опроса позволяют сделать некоторые общие выводы:

«Ярмарка», судя по составу участников, презентует в основном социально-педагогические новации системы общего/среднего образования. Это может служить косвенным показателем того, что «Ярмарка» вполне адекватно выполняет заявленную в Положении задачу представления и распространения новых образовательных и воспитательных технологий.

Кроме того, состав участников прошедших «Ярмарок» способствовал, прежде всего, представлению и популяризации образовательных новаций Самарской области и

Отраденского территориального управления, а не ознакомлению с инотерриториальными идеями и лучшими образцами деятельности. Если перевести эту ситуацию в экономическую терминологию, то можно условно обозначить в большей степени «донорский», а не «дотационный» характер «Ярмарки» в отношении межрегионального обмена опытом. Для того чтобы описываемая модель «Ярмарки» имела устойчивый статус международного события и для организации сбалансированного обоюдонаправленного межрегионального обмена опытом, требуется увеличение доли «инорегиональных» и «иностранных» проектов.

Представительство непедагогических проектов и необразовательных организаций на «Ярмарке» пока не очень значительное, что затрудняет выполнение задачи установления партнерских отношений с общественностью, привлечение широких слоев общественности к решению образовательных проблем. Хотя сама постановка такой задачи приводит к активизации социально активной позиции у представителей образовательной сферы.

Факт наличия среди участников «Ярмарки» значительного числа «повторных» участников (т.е. участвующих в работе «Ярмарки» не в первый раз) свидетельствует о востребованности такого формата представления социально-педагогических новаций и удовлетворенности участников опытом работы на «Ярмарках».

Принципиальную важность имеет вопрос о целях участия в работе «Ярмарки». Во-первых, цели и намерения посетителей косвенно отражают характер их мотивации. Во-вторых, ответы на этот вопрос позволили проанализировать, насколько личные цели и намерения участников и гостей» декларируемым институциональным целям и задачам «Ярмарки».

Результаты анкетирования свидетельствуют о том, что основной мотив участия в работе «Ярмарки» – это обмен идеями («познакомить других и познакомиться с новыми идеями и проектами»). Собственно продажа интеллектуального продукта интересует их в несколько меньшей степени. Возможно, это связано с недостаточной актуализацией рыночного компонента в сознании традиционных субъектов образовательного пространства.

Показательным также является и то, что для третьей части респондентов участие в работе «Ярмарки» связано с желанием укрепить престиж своей организации. Учитывая, что этот мотив наиболее характерен для представителей Отраденского территориального управления, можно утверждать, что «Ярмарка» стала авторитетным и важным событием для местного сообщества.

В настоящий момент «Ярмарка» достаточно интенсивно выполняет функцию профессионально-коммуникативной площадки для всех категорий участников. Функция же репрезентации рынка образовательных услуг и пространства «рыночного» обмена интеллектуальным продуктом пока осознается в недостаточной степени. Интересно, что в дальнейшем при ответе на прямой вопрос о «покупательских» намерениях большая часть гостей (65,4%) утверждала, что все же намерены либо уже совершили сделку по покупке проектов. Таким образом, можно предположить, что приобретение продуктов педагогического труда являлось фоновой, вторичной задачей для гостей, осуществляемой попутно основными целям посещения «Ярмарки».

Результаты опроса позволяют утверждать, что мотивы и цели участия в работе «Ярмарки» несколько различаются в зависимости от типа организации, региона и территории проживания, наличия опыта участия в работе прошлых «Ярмарок», формы участия.

Согласно тем целям, которые озвучивают гости «Ярмарки», можно предположить, что представители общеобразовательных школ в большей степени ориентированы на «профессиональное общение», а учреждения дополнительного и профессионального образования – на «деловое» с ориентацией на сотрудничество и экономический обмен. Предполагаем, что поскольку учреждения дополнительного и профессионального

образования раньше всех в системе образования вступили в «рыночные» условия, то у них в большей мере на сегодняшний момент выражены прагматические ориентации.

При сравнении мотивации в различных группах участников по территориально-географическому признаку можно отметить, во-первых, более высокую ориентацию представителей Отраденского территориального управления на продажу собственных проектов по сравнению с приезжими участниками. Вероятно, представители местного сообщества более серьезно подходят к возможности купли-продажи проектов, что может быть связано с уже неоднократным опытом проведения «Ярмарки» на территории г. Отрадного. Представители других районов области и регионов в большей степени склонны воспринимать «Ярмарку» как «профессиональную тусовку». Во-вторых, отраденские участники чаще отмечают, что участие в работе «Ярмарки» влияет на престижность организации, что косвенно говорит о том, что статус «Ярмарки» в рамках образовательного округа значительно выше, чем на территории всей Самарской области и в других регионах.

Для более подробного анализа факторов, определяющих цели гостей «Ярмарки», в качестве независимой переменной при анализе использовался такой показатель, как вербальный факт приобретения проектов на прошлых «Ярмарках».

Среди гостей, уже участвовавших в прошлых «Ярмарках» и приобретавших проекты, наиболее распространенными были два типа целей: знакомство с чужим опытом (57,1%) и покупка некоторых проектов (57,1%). У тех, кто и на прошлых «Ярмарках» ничего не приобретал, в большей мере ведущими являются цели ознакомления. Т.е. для них прошлый опыт пока не стал фактором, формирующим «покупательский спрос» на интеллектуальный продукт. Тем не менее, у половины таких гостей все же присутствуют покупательские намерения.

«Ярмарка» как социально-педагогическое явление призвана выполнять определенные социальные функции: установление партнерских отношений, организация профессионального общения с педагогическими сообществами, творчески решающими вопросы образования и воспитания детей и молодежи; развитие конструктивного диалога с общественностью – родителями, муниципальными органами власти, представителями коммерческих структур – о современных подходах к образованию и воспитанию детей и молодежи. Успешность выполнения этих функций, их реализация во многом зависят от степени осознания и освоения их основными субъектами образовательного и общественного пространства. Именно поэтому важно представлять, как понимают социальные задачи «Ярмарки» ее участники и гости.

Участники связывали общественное назначение «Ярмарки», прежде всего, с решением образовательно-воспитательных проблем. Наиболее значимой социальной функцией «Ярмарки» они считали внедрение новаций в педагогическую практику. Следующими по важности задачами участники полагали повышение интереса к проблемам образования и привлечение общественности к решению проблем образования.

Развитие рынка интеллектуальной продукции через привлечение на него представителей из провинции и отработка механизма купли-продажи являлись, по мнению участников, менее важными задачами (Таблица №5).

Таблица №5.

Ранжирование социальных задач «Ярмарки» ее участниками по степени значимости

Задачи «Ярмарки»	Средний ранг по группе опрошенных	Итоговый ранг
Внедрение передовых социально-педагогических идей в практику	2,19	1
Повышение интереса к проблемам образования в обществе	2,46	2

Привлечение различных групп общественности к решению проблем образования	2,73	3
Повышение престижности педагогической профессии	3,18	4
Привлечение на рынок интеллектуальной собственности представителей из провинции	3,77	5
Разработка механизма купли-продажи интеллектуальных продуктов	4,50	6

Таким образом, участники «Ярмарки» видят в ней, прежде всего, средство совершенствования педагогической деятельности, привлечения внимания к проблемам образования и подключения общественности к решению проблем образования.

Изучение влияния таких объективных факторов, как тип организации, территория проживания, можно отметить, что они оказывают некоторое дифференцирующее воздействие на способы принятия решения. Так, для работников общеобразовательных школ и представителей Отраденского территориального управления была характерна более высокая степень самостоятельности при принятии решения об участии в работе «Ярмарки». Административные рычаги воздействия на потенциальных участников с целью привлечения их к участию в работе «Ярмарки» более характерны для организаций из Самарской области и учреждений дополнительного образования. Можно выдвинуть предположение, что на территории Отраденского территориального управления и в сегменте общеобразовательных школ «Ярмарка» стала достаточно известным событием, что и приводит к более высокой степени самостоятельности представителей именно этих групп при принятии решения об участии в работе «Ярмарки».

Незначительно отличается от предыдущего мнение гостей. Так, главной, по мнению, опрошенных, социальной задачей «Ярмарки» является активизирование общественного сознания в направлении повышения интереса к проблемам образования. На втором месте находится задача распространения педагогических инноваций. Представление о «Ярмарке» как о «рыночной» площадке распространено в наименьшей степени. (Таблица №6).

Таблица №6.

Ранжирование социальных задач «Ярмарки» ее гостями по степени значимости

Задачи «Ярмарки»	Средний ранг по группе опрошенных	Итоговый ранг
Повышение интереса к проблемам образования в обществе	2,17	1
Внедрение передовых социально-педагогических идей в практику	2,24	2
Повышение престижности педагогической профессии	2,95	3
Привлечение различных групп общественности к решению проблем образования	3,21	4
Привлечение на рынок интеллектуальной собственности представителей из провинции	3,79	5
Разработка механизма купли-продажи интеллектуальных продуктов	4,36	6

Однако приписывая важность социальным функциям, связанным с расширением участия общественности в решении проблем образования и воспитания подрастающего поколения, участники считают основной целевой группой «Ярмарки» практически только работников образования. По мнению абсолютного большинства участников (92,1%) и гостей (96,3%), «целевой» группой «Ярмарки» должны быть работники образовательных учреждений. Значительно меньшее количество опрошенных считают, что «Ярмарка»

может быть интересна представителям органов управления образовательной сферой. Другие социальные группы практически не рассматриваются участниками в качестве целевых групп «Ярмарки». Такое несоответствие в представлениях о функциях и субъектах, их реализующих, нуждается в более глубоком дальнейшем анализе.

Неотъемлемой частью любого масштабного мероприятия является его информационное сопровождение.

За три года работы «Ярмарки» вниманию читателей были представлены многочисленные статьи, выступления, отзывы, комментарии, опубликованные как в местных, так в региональных и федеральных изданиях:

- Приложение к «Учительской газете» «За гражданское образование»
- «Волжская коммуна» (Самарская область);
- «Самарские известия» (Самарская область);
- «Рабочая трибуна» (г. Отрадный);
- «Молва» (г. Отрадный);
- «Трудовая жизнь» (с. Кинель-Черкассы);
- «Образ мысли» (Отраденское управление).

На телеканалах Скат и ГТРК (г. Самара), ТРК «Отрадный», ТВ-10 (с. Кинель-Черкассы) регулярно анонсировалось проведение «Ярмарки», выходили репортажи с места событий. Ход всей «Ярмарки» регулярно освещался на сайте Отраденского управления.

Сведения о прошедшем форуме были размещены в Интернете на 47 сайтах.

Для анализа характера использования СМИ в организации коммуникативного поля вокруг «Ярмарки» и описания особенностей содержания основных информационных поводов был проведен специальный анализ с использованием клиппинга и контент-анализа материалов школьных, районных, областных, центральных СМИ, Интернета и ряда программных и рабочих документов, созданных разработчиками и организаторами мероприятия.

Всего в ходе исследования было зафиксировано 47 публикаций, упоминавших ежегодную «Ярмарку» в районных, региональных печатных и телевизионных СМИ, а также на Интернет-порталах. Сайты, посвятившие «Ярмарке» значительные по объему материалы, располагающиеся на нескольких отдельных Интернет-страницах, регистрировались как однократное упоминание «Ярмарки» наравне с краткими новостными заметками в СМИ.

По совокупности критериев (инициатор, носитель, цель, содержание, качество) упоминания можно условно разделить на 5 основных групп:

- официальные материалы от организаторов «Ярмарок» (7),
- краткие новостные сообщения в СМИ (12),
- развернутые (профессиональные или около профессиональные) обзоры «Ярмарок» (12),
- краткие сообщения от участников (9),
- так называемые вторичные упоминания (5).

Официальные материалы представляли собой подробные обзоры «Ярмарок» на сайтах областного Министерства науки и образования, Отраденского территориального управления и сообщения о конкурсах различного объема. Новостные заметки в СМИ, как правило, цитировали (перепечатывали друг у друга) рассылавшийся информационной службой пресс-релиз об открытии «Ярмарки». Развернутые итоговые публикации реализовывали различные содержательные направления и были инициированы либо организаторами «Ярмарки», либо отдельными профессионалами-энтузиастами. Публикации от участников сводились к сообщению об участии в той или иной «Ярмарке», иногда с кратким обзором результатов. К группе обозначенной нами как «вторичные упоминания» относились косвенные упоминания «Ярмарок» различными организациями в собственном, зачастую не связанном с целями организаторов «Ярмарки» контексте.

Все упоминания носили положительный или нейтральный характер. Абсолютное большинство публикаций было посвящено первой (23) и третьей (21) «Ярмаркам», вторая «Ярмарка» упоминалась на порядок реже (4)⁶.

Обращает на себя внимание малое количество повторных обращений источников, даже средств массовой информации, к теме «Ярмарки». Исключение, помимо местных районных СМИ, практически всех отреагировавших на первую и третью «Ярмарку», составляют Информационное Агентство Regnum, а также наиболее активные региональные Интернет-газеты Samara Today и Samara.ru.

Собранный фактический материал можно считать достаточным для того, чтобы сделать некоторые общие выводы относительно представленности ежегодной «Ярмарки» как явления на информационном поле.

Зафиксированная картина является характерным примером по большей части стихийно складывающихся вокруг большинства официальных мероприятий умеренно позитивных информационных ситуаций. Основными условиями их возникновения являются: изначально нейтральная (отсутствие мотивов и ресурсов для появления негативных публикаций) информационная среда, проведение преимущественно положительного, с точки зрения общественного мнения, мероприятия, наличие невысоких по интенсивности усилий по целенаправленному и последовательному формированию информационной политики со стороны организаторов.

Целый ряд факторов определил повышенную степень благожелательности информационной среды к «Ярмарке», благодаря чему, даже при невысокой интенсивности работы пресс-службы, организаторам удалось получить значительное число упоминаний. Среди таких факторов можно назвать: традиционно высокое развитие социально-направленной в целом и образовательной в частности тематики в Интернете, наличие большого числа специализированных образовательных Интернет-ресурсов, наличие информационных ресурсов у значительного числа участников, выступивших в качестве агентов влияния. Свою роль сыграла административная поддержка мероприятия, умеренная в части его информационного сопровождения как со стороны органов управления образованием, так и со стороны администрации районов и области. Еще одним плюсом стала редкость позитивных событий в региональной образовательной среде вообще, а такого масштаба в особенности.

Основными темами публикаций стали (перечислены в порядке убывания частоты):

- сам факт проведения «Ярмарки» (практически все публикации; для новостных заметок это было единственным содержанием),
- отношение к продукту интеллектуальной деятельности как к рыночному товару,
- «Ярмарка» как попытка объединения усилий государственной и муниципальной власти, социально ответственного бизнеса, профессиональной и широкой общественности для решения социально значимых проблем,
- статистические «отчетные» параметры «Ярмарок»,
- «Ярмарка» как часть реформ образовательной системы в Самарской области.

Количество и качество обнаруженных публикаций говорит о том, что данная тема востребована как для информационных агентств и СМИ (в силу новизны, значительности, социальной ориентированности новостного повода), так и для профессиональных (в силу новизны, профессиональной актуальности и масштаба мероприятия) информационных площадок. В этой связи механизм появления первых трех из указанных выше групп публикаций очевиден и не вызывает сомнений: необходимость сообщить профессиональной и широкой общественности о факте проведения и итогах крупного тематического мероприятия объективно существует как у инициаторов мероприятия, так и у информационных посредников – СМИ. Здесь необходимо обратить внимание на

⁶ Здесь и далее общее число упоминаний тем может не совпадать с общим числом публикаций, так как в одной публикации могут упоминаться несколько тем. При этом в одной и той же публикации одна тема не может, с точки зрения подсчета, упоминаться дважды.

нетипично высокое развитие (около 25% от общего числа) третьей группы публикаций, обусловленное, видимо, спецификой темы и подготовки участников мероприятия. Большой интерес вызывают менее распространенные в PR практике четвертая и пятая группы упоминаний. Значительное число участников из различных регионов продемонстрировало масштаб мероприятия, а полученный ими содержательный и эмоциональный заряд, определяющий тональность публикаций, удачно нивелировал все возможные информационные огрехи. Появление пятой группы опосредованных, появившихся в качестве «информационного эха» упоминаний также косвенно подтвердило высокий статус и известность мероприятия в образовательной и смежных областях.

В целях усовершенствования работы по организации информационной кампании, сопровождающей подобные мероприятия необходимо обращать внимание на ряд моментов:

- инициация высокой информационной активности не только на уровне малых (например, школьных), но и на уровне региональных и всероссийских СМИ (подразумевается, в первую очередь, Интернет);

- включение в программу информационного сопровождения «Ярмарки» как обязательный технологический прием рассылку не менее четырех пресс-релизов: о начале подготовки «Ярмарки», об открытии «Ярмарки», о ходе «Ярмарки», об основных ее итогах;

- подготовка по итогам «Ярмарки» максимального числа аналитических материалов и размещение их через максимально возможное количество каналов – в Интернете и печатных СМИ. При подготовке и постановке материалов необходимо максимально использовать ресурсы участников, например, сделать подготовку статьи обязательным условием участия и т.п.;

- формирование максимально широкого списка адресатов, получающих пресс-релизы о мероприятии, с включением в него 100% районных и региональных СМИ на всех носителях, максимальное число образовательных Интернет-порталов, максимальное число новостных Интернет-порталов, почтовые адреса образовательных и культурных учреждений региона и страны.

- расширение странички мероприятия в Интернет (в нашем случае, <http://www.kollegi.org>), с возможностью преобразования ее в виртуальный штаб мероприятия (размещение демо-версий продаваемых продуктов, присутствие ссылок на основных поисковых системах и т.п.)

Позиционируя «Ярмарку» как социально значимый феномен на региональном образовательном поле, организаторы использовали для решения вышеперечисленных задач полный комплекс каналов информирования целевых групп проекта. Под таковыми понимались: представители профессиональной общественности (педагоги и менеджеры образования), представители власти (областная и районные администрации), представители гражданского общества (журналисты, НКО, благотворительные фонды), представители родительской общественности, ученые.

Одной из важных задач проведенного анализа стало выяснение не только особенностей по организации информационной кампании со стороны организаторов, но и описание особенностей получения информации о «Ярмарке» различными категориями как участников, так и гостей.

Как показали результаты опроса, административный канал информирования имеет преобладающее значение. Вероятно, что администраторы выступают и как первичный источник, и как опосредующее звено в передаче информации для педагогов, сотрудников образовательных учреждений, родителей и т.д.

Анализ результатов показал, что в 2006 г., административный канал распространения информации сохранил свое лидирующее значение как в группе гостей, так и в группе участников Ярмарки.

Следующим по значимости каналом стало распространение информации внутри профессиональной сети, обсуждение «Ярмарки» с коллегами по работе и с участниками прошлых «Ярмарок».

Рассылка является, предположительно, основным источником информации для руководителей образовательных и других учреждений, которые затем транслируют полученную информацию далее.

Обращает на себя внимание тот факт, что малозначимым, по итогам опроса, оказался такой традиционный информационный ресурс, как СМИ и Интернет.

В целом полученные результаты выглядят следующим образом.

Таблица № 7. Источники получения информации о «Ярмарке»

Варианты ответов	Доля ответивших среди гостей, % в 2005 году	Доля ответивших среди гостей, % в 2006 году	Доля ответивших среди участников, % в 2005 году	Доля ответивших среди участников, % в 2006 году
Коллеги по работе	39,3	20,0	19,5	13,8
Руководство организации	39,3	40,0	56,1	33,8
Участники прошлых «ярмарок»	35,7	24,0	14,6	23,8
Письмо рассылки	14,3	20,0	14,3	11,3
Интернет	7,1	12,0	4,9	7,5
Друзья, знакомые	7,1	-	0,0	-
Публикации в печати	3,6	6,0	2,4	1,3
Территориальное управление образования	-	8,0	-	3,8
Другое	-	4,0	-	5,0

В целом, для групп гостей и участников «Ярмарки» несколько различались приоритеты в использовании информационных каналов. Для «гостей» несколькими основными источниками получения информации о «Ярмарке» оказались профессиональное сообщество (коллеги по работе, участники прошлых «Ярмарок») и руководство учреждений. Для участников же главным источником информации стало руководство организации/учреждения. Что-либо об этом событии от коллег узнала лишь пятая часть опрошенных. Все остальные каналы распространения информации упоминались значительно меньшей частью респондентов.

В 2006 году изменился второй по значимости источник получения информации: «участники прошлых «ярмарок» стали более значимым ресурсом информации особенно для участников «Ярмарки-2006» (23,8%, что на 9,2% больше чем в 2005 году). Отметим также, что в 2006 году несколько увеличилась доля гостей, узнавших о Ярмарке из писем рассылки. Подчеркнем, что в сравнении с 2005 годом в 2006 г. несколько возросла доля людей, получающих информацию о «Ярмарке» из Интернета и из средств массовой информации.

Если разбить группу участников «Ярмарки» по типам организаций, которые они представляли, то можно увидеть, что административный канал более значим для школ, рассылка информационных писем – для учреждений дополнительного и

профессионального образования. Общественные организации получали информацию вообще случайным образом.

После деления группы опрошенных по территориальному признаку, оказалось, что большая часть информации представителями Отраденского округа была получена по административному каналу и в профессиональном окружении; основным источником сведений для других представителей Самарской области стали участники прошлых «Ярмарок» и Интернет; для участников и гостей из других регионов РФ профессиональная сеть оказалась практически единственным значимым источником сведений.

Все информанты оценили «Ярмарку» как событие, прежде всего, работающее на имидж города Отрадный. Более того, некоторыми опрошенными «Ярмарка» рассматривается как единственная возможность сделать город известным как на уровне РФ, так и на международном («Кто бы знал о городе Отрадном, а теперь весь мир знает что есть такой город»). Это свидетельствует о высоком положительном имидже самой «Ярмарки» как в профессиональном сообществе, так и среди жителей города.

Необходимо заметить, что вопрос информационного сопровождения и резонанса данного проекта весьма серьезен и заслуживает отдельного обсуждения с учетом более широкого контекста, связанного с взаимоотношениями СМИ и граждан и ролью СМИ в современных условиях.

Таким образом, мы видим картину достаточно централизованного распространения информации. В качестве основных источников получения информации выступают сами организаторы «Ярмарки», администрация, директора школ, участники и гости предыдущих «Ярмарок», ресурсный центр района. Подобный источник информации может быть охарактеризован, с одной стороны, как самый надежный – качеству информации можно доверять, с другой стороны, адресаты данной информации оказываются ограниченными рамками полномочий ресурсного центра – люди, выпадающие из поля его деятельности, оказываются лишенными доступа к данным информационным ресурсам.

Оценка работы «Ярмарки» по различным аспектам со стороны участников являлась стратегически важной, поскольку обеспечивает обратную связь с организаторами, высвечивает проблемные зоны, влияет на репутацию проекта, на формирование контингента будущих участников и др.

Субъективная оценка «Ярмарки» складывалась из следующих показателей:

- оценка проектов по различным критериям (интересность, полезность, новизна, актуальность, соответствие реальным нуждам образования);
- оценка уровня проведения мастер-классов;
- оценка уровня организации «Ярмарки»;
- представления о достоинствах и недостатках «Ярмарки-2005» и предложения по улучшению ее работы.

Кроме того, важным показателем отношения к любому процессу или явлению всегда оказывается характеристика уровня удовлетворенности личным участием в нем. При анализе в качестве показателей удовлетворенности использовались:

- самооценка соответствия полученного результата запланированному;
- самооценка степени удовлетворенности личным участием в «Ярмарке».

Анализ основных составляющих оценки «Ярмарки» показал следующее.

Судя по ответам участников и гостей «Ярмарки», качество проектов на «Ярмарке» остается стабильно высоким. Об этом говорят достаточно высокие субъективные оценки проектов по предложенным критериям и в 2005, и в 2006 году. Расчет средних оценок по пяти критериям позволяет построить профили качества. Их анализ показывает достаточно близкое совпадение оценок, полученных в разные годы (профили практически накладываются друг на друга). Наиболее заметное различие касается оценок участников по критерию «соответствие нуждам образовательного учреждения», по которому

расхождение составило 0,41. При этом и участники, и гости «Ярмарки» ниже всего оценивают новизну представленных проектов, а выше всего – их интересность.

В целом, субъективная оценка качества представленных проектов различными группами соответствует «твердой четверке».

Схема № 8.

Профиль качества представленных проектов на «Ярмарке-2005» и «Ярмарке-2006» (по оценкам участников по 5-балльной шкале)

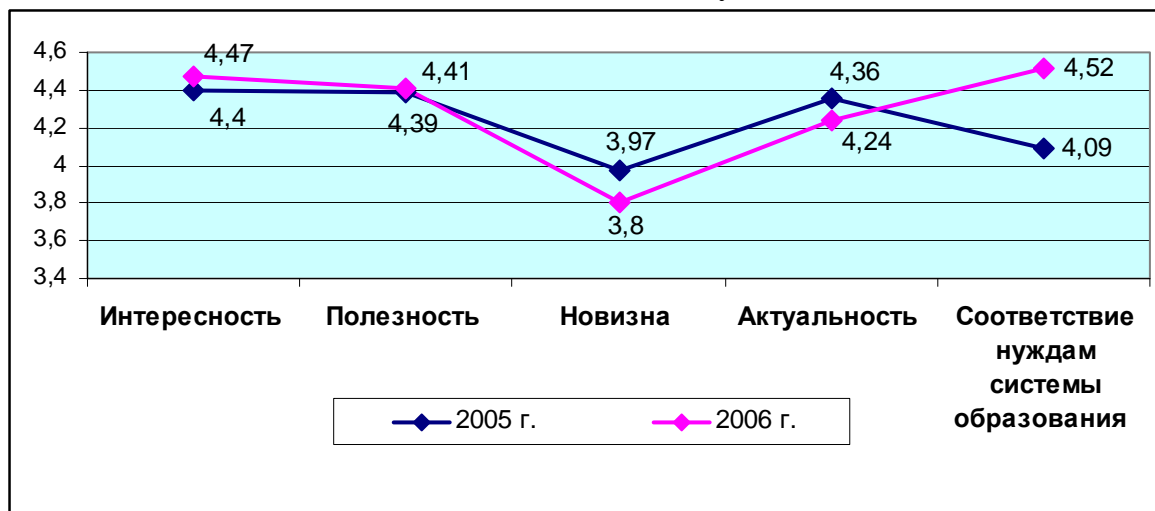
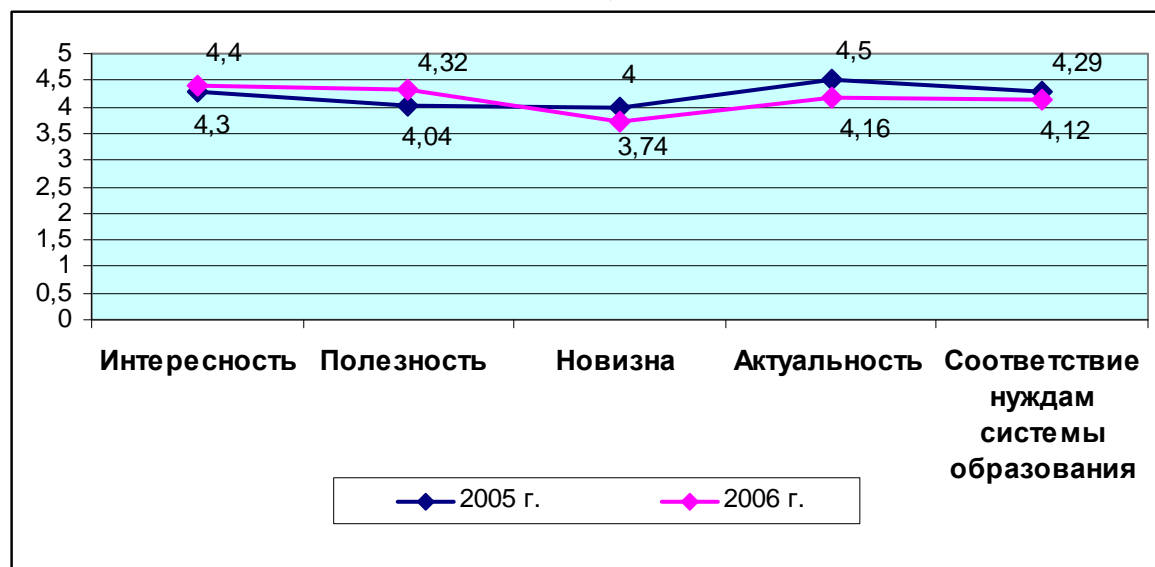


Схема № 9.

Профиль качества представленных проектов на «Ярмарке-2005» и «Ярмарке-2006» (по оценкам гостей по 5-балльной шкале)



Содержательно оценки по качеству представленных проектов участников и гостей выглядят так: «отобраны в большинстве хорошие, интересные проекты», «есть полноценные проекты, есть сырые...», «чувствуется, что профессионалы готовили», «по сравнению с другими выставками, эти проекты лучше оформлены, лучше сформулированы цели, задачи, практическое направление появилось».

Организационный аспект «Ярмарки» и участники, и гости оценили на «хорошо»: средняя оценка по группе опрошенных составила в 2005 году 4,2 и 4,1 балла соответственно; в 2006 г. 4,49 и 4,31. Тем самым заметен вполне ощутимый рост в оценках уровня организации Ярмарки ее основными субъектами.

Анализ глубинных интервью с участниками позволил разделить их на две группы, которые несколько различаются в оценках. Различия в оценках связаны с опытом участия в «Ярмарке». «Новички» присутствовали здесь впервые, некоторые из них о подобных мероприятиях *«не слышали и не бывали»*.

Оценка этой группы информантов проводилась на основании формулы, имеющей две составляющие – «ожидание» и «реальность» – и зависела от их соотношения:

Ожидание > реальность; либо ожидание < реальность; либо ожидание = реальность.

Т.е. они либо сравнивали свои непосредственные впечатления, эффект персонального участия со своими ожиданиями (осознанными или неосознанными), либо уходили от оценки, поскольку не имели аналогов для сравнения.

Анализ интервью «новичков» позволяет утверждать, что, помимо названных критериев, на их оценку влияет уровень притязаний, степень сформированности первоначальных намерений относительно участия и собственно результат участия (к моменту проведения интервью).

При общей позитивной оценке «Ярмарки» и ее продуктов обращает внимание широкий спектр мнений, присущих этой группе, порой противоречивых.

Среди новичков можно выделить две подгруппы. Первая – те, кто с трудом ориентировался в ситуации на «Ярмарке», испытывал сложности с постановкой собственных оперативных задач участия и не мог определить, где проходит водораздел между поведением «я хочу» и «я должен» (*«Мы в первый раз, так что в растерянности, ходим и не можем понять, что и как...»*).

Вторая – те, кто адаптировался, вписался в ритм и условия «Ярмарки», смог самоопределился, оперативно поставить себе задачи пребывания (*«...Я уже определилась, что хочу посмотреть, где побывать. Небольшое свободное время было – те, кто не представляет свои проекты, приходили, смотрели, я представляла свой проект... пересечение мероприятий мне не мешает...», «моя сетка «мероприятий» подчеркнута, маркером я отметила, где я должна быть пока вчера день был ознакомительный... пришла домой, маркером пометила, где буду, конечно, что-то пропускаю, но выбрала то, что мне интересно...»*).

Одна из проблем, возникшая у новичков – это противоречие между необходимостью в авторском представлении проекта и желанием познакомиться как можно с большим количеством предъявленных идей. Особенно это выявилось при стендовом варианте представления. Но и она решалась участниками по-разному:

1. *«Мы должны стоять возле своих проектов в течение дня. Я считаю, что как-то должны участники иметь возможность посмотреть все проекты, побывать в других школах»;*

2. *«У стенда – мои помощники, пока я буду осматривать другие залы «Ярмарки», они могут продавать материалы. Их цена определена, а если потребуется больше, то есть мои визитки, можно связаться, я вернусь».*

Формат для сравнения у «бывалых» участников – предыдущие «Ярмарки», на которых они присутствовали. Уровень оценки «Ярмарки» у них в целом выше, чем у «новичков». Однако некоторые проблемы, которые были отмечены в этой группе (например, увеличение количества площадок) являются проблемами роста «Ярмарки». Именно поэтому они имеют как позитивные, так и негативные оценки. Меньшее количество участников давало возможность *«теснее общаться»* и знать *«все друг о друге»* и обо всех проектах. Кроме того, возможностей непосредственного общения с руководителями управлений образованием было больше. Расширение масштабов «Ярмарки» дало *«больше свободы»*, но обострило проблему выбора. Генералы «от образования» стали также менее доступны, взаимодействие с ними стало более регламентированным.

Анализ интервью позволяет говорить о том, что *гости* «Ярмарки» в целом оценили данное мероприятие положительно. Особо можно подчеркнуть, что почти все из

опрошенных гостей оценили общий уровень «Ярмарки» на «пятерку» (наивысшая положительная оценка), а организацию и оформление – на «четверку». Большинство гостей отмечали высокий уровень представленных проектов и ценность самой «Ярмарки» как события, повышающего профессионализм работников образования и способствующего налаживанию и укреплению профессиональных связей.

В группе гостей вновь наблюдалась описанная выше зависимость: чем выше оценки организации «Ярмарки», тем больше (0,0%, 33,35% и 42,8% соответственно) среди этих респондентов тех, кто помимо информационных и коммуникативных целей ставили задачу заключения договоров о приобретении проектов. Возможно, что это связано с тем, что подобные сделки являются неким материализованным, не исчезающим во времени, уникальным результатом участия в этом событии.

Субъективная оценка «Ярмарки» ее участниками выглядит вполне благополучно. И уровень представленных проектов и мастер-классов, и уровень организации «Ярмарки» участники оценили достаточно высоко. Высокий уровень удовлетворенности участников полученными результатами является условием для распространения адекватной и позитивной информации о «Ярмарке» ее бывшими участниками в своих регионах, а также является фактором, мотивирующим возможное участие в последующих «Ярмарках».

Анализ позволил выделить также несколько характеристик анализируемой модели «Ярмарки», составляющих ее сильные стороны, привлекающих к данному мероприятию различные типы гостей и участников.

Наличие зарубежных участников и различных «VIP-гостей» повышает престиж и статус «Ярмарки», является показателем ее уровня, серьезности и степени активности работы. Вместе с тем, высокий статус задает более высокие требования к уровню организации мероприятия. У гостей появляются высокие ожидания (все должно быть четко, продумано, без задержек и неувязок). Несоответствие высоким требованиям вызывает неудовлетворенность различными организационными моментами.

Достаточно большая представленность участников именно из Самарской области, с одной стороны, работает на имидж области и территории, а с другой, свидетельствует о том, что часть ресурсов (финансовых, интеллектуальных, социальных) вкладывается в «свою» территорию и работает на ее развитие.

Возможность построения экономических отношений (организация экономического обмена) выступает уникальной особенностью данной модели «Ярмарки» в сравнении с другими подобными мероприятиями (конференциями, семинарами). На сегодняшний день не столько принципиально, действительно ли участник сможет продать/купить проект, сколько важно наличие самой возможности и предыдущий успешный опыт.

Выдача сертификатов участникам является одновременно для участника средством формирования имиджа преподавателя, повышения репутации в профессиональном сообществе, а для «Ярмарки» – способом закрепления ее статуса и институционализации взаимодействия, механизмом мотивации участников. В данном случае символические награды в виде сертификатов, вероятно, приобретают такое же, если не большее, значение для преподавателя, как и деньги, вырученные за проект.

Необходимо отметить некоторые результаты проводимой «Ярмарки», которые стали для участников поводом для дальнейшего развития и сотрудничества.

Все *гости* отмечали, что их опыт прошлого участия в той или иной степени успешным. Большая часть из них (63,6%) приобретали проекты, выставленные на «Ярмарке». Подавляющее большинство гостей в той или иной степени были удовлетворены приобретенным продуктом (87,5%) и только 12,5% респондентов сказали, что купленный на прошлой «Ярмарке» проект их не устраивает.

Необходимо отметить, что, к сожалению, приобретение проекта на «Ярмарке» пока еще не стало поводом для организации постоянных контактов с коллегами – авторами педагогических идей. Постоянную связь с авторами приобретенного проекта поддерживали лишь 14,3% респондентов в 2005 году и 11,1% – в 2006 году, вообще

никакой связи с авторами не было у половины гостей (57,1% и 72,2% соответственно), остальные могли сказать только о нескольких единичных контактах с авторами.

Возможно, что это связано с технологичностью проектов, когда его описание дает возможность воспроизвести проект целиком в авторском варианте. А возможно, с тем, что «Ярмарка» является не столько местом покупки-продажи готовых технологий, сколько местом обмена идеями, которые затем модифицируются в собственном варианте. Так, например, по итогам опроса оказалось, что реализовывались приобретенные проекты не полностью: респонденты отметили, что они используют их частично (2005 г. – 57,1% и 2006г. – 50,0%) либо только отдельные элементы.

Инновационные идеи «Ярмарки», приобретенные во время форума, профессиональные контакты позволили сформировать творческое сотрудничество, результатом которого стало:

- создание банка новых образовательных технологий;
- создание банка личных достижений учащихся;
- использование электронного контрольно-измерительного комплекса для осуществления мониторинга учащихся;
- оснащение образовательных центров современным мультимедийным оборудованием посредством Межрегиональной ассоциации дополнительного образования (МАДО) г. Санкт-Петербурга;
- открытие профильных университетских классов по разным профилям обучения;
- подключение образовательных центров к локальной сети, возможность интерактивного общения во время семинарских занятий, конференций и других мероприятий между управлением и образовательными центрами;
- открытая олимпиада для учащихся сельских школ и малых городов России по текстам и программам МГУ;
- включение «Ярмарки» в Национальный план действий Европы 2005 года;
- реализация педагогических технологий в динамике.

Расширяется педагогическое сообщество за счет вливания в него всех заинтересованных в сфере образования социальных слоев: муниципальных органов власти, коммерческих структур, родительского сообщества. Разработаны и успешно внедряются совместные программы действий по сотрудничеству данных структур и Отраденского управления. Регулярные встречи с общественностью, тематические семинары, созданный совет «Родительское сообщество» в 2005 году показывают большую заинтересованность общественности в решении проблем образования, активное желание в участии в «Ярмарке» и формированию партнерских отношений. Отраденское управление, аккумулируя наиболее ценные, особенно значимые достижения «Ярмарки», одновременно стремится к установлению делового сотрудничества, способствующего развитию образовательных учреждений округа.

Показательны следующие примеры.

В «Ярмарке-2004» приняла участие МАДО Санкт-Петербурга. Оценив приоритеты «Ярмарки», предоставившей возможность Отраденскому управлению собрать в копилку инновационных идей новейшие технологии для решения проблем образования и воспитания детей и молодежи, МАДО предоставила дополнительные образовательные услуги для расширения творческого сотрудничества. В течение 2004/2005 учебного года в образовательные центры поступило 5 классов, снабженных современным мультимедийным оборудованием. За год сотрудничества с СПбМАДО на территории управления открыты «Санкт-Петербургские классы» в Кинель-Черкасской СОШ №2, Кротовской СОШ №1, Тимашевской СОШ №1, СОШ №9 города Отрадного и Богатовской СОШ. В данных классах обучается свыше 30 учащихся.

Реализация образовательных программ положила начало учебно-профориентационной работе с учащимися на базе мультимедийных «Петербургских классов». Мультимедийное оснащение «Санкт-Петербургских классов» позволяет

учащимся и учителям ОУ организовывать учебные занятия, конференции, круглые столы, лекции и семинары. Появилась возможность «вживую», через спутниковую связь устраивать телемосты с любыми вузами страны.

Реализуются более 20 программ по подготовке учащихся старших классов к поступлению в различные вузы, в том числе и вузы Санкт-Петербурга. 173 ученика из 18 школ образовательного округа пришли в этом учебном году на подготовительные курсы и стали слушателями преподавателей и профессоров ведущих вузов Санкт-Петербурга. Поэтому в 2004/2005 учебном году Санкт-Петербургская МАДО приступила к реализации на базе Санкт-Петербургских классов нового социального проекта – «Университетский профильный класс». Цель проекта – обеспечить талантливой молодежи Отраденского территориального управления доступ к получению качественного образования и возможность поступления в ведущие высшие учебные заведения Российской Федерации, в том числе в вузы городов Санкт-Петербурга и Москвы.

Еще одним доказательством развития деловых партнерских отношений и заинтересованности сторон в обеспечении доступности столичного образования для сельских школьников служит договоренность, достигнутая между МГУ, Администрацией Кинель-Черкасского района, Отраденским территориальным управлением министерства образования и науки Самарской области, МОУ Кинель-Черкасская СОШ №1 при поддержке министерства образования и науки Самарской области о проведении в апреле Всероссийской открытой олимпиады для школьников из сел и малых городов России по текстам и программам МГУ. Всего в заочном туре олимпиады приняли участие свыше 450 учащихся из Самарской области (Богатовский и Кинель-Черкасский районы, города Отрадный, Чапаевск, Сызрань). В нем также принимали участие ученики из Приморского и Красноярского края, Ульяновской, Оренбургской и Нижегородской области, Республики Башкортостан.

Использование в практической деятельности ценных педагогических идей и воспитательных технологий, профессиональное общение и сотрудничество за три года проведения «Ярмарки» существенно повлияли на систему образования и воспитания в образовательных учреждениях округа. Новые подходы учителей к вопросам обучения и воспитания расширили познавательные возможности учащихся, раскрытие которых дает первые хорошие всходы.

Таблица №8. Результаты Всероссийской открытой олимпиады для школьников из сел и малых городов России (по текстам и программам МГУ)

Результат олимпиады по иностранному языку		
Место	Ф.И.О.	Школа
1	Индигова Валентина	г. Отрадный, МОУ СОШ №6
2	Чурикова Евгения	г. Сызрань, гимназия
3	Краснопеева Ольга	г. Отрадный, гимназия
Результат олимпиады по истории Российского государства		
1	Хуснетдинова Асель	Кинель-Черкасская СОШ №1
2	Макарова Оксана	Кинель-Черкасская СОШ №1
3	Фролова Виктория	Кинель-Черкасская СОШ №1
Результат олимпиады по математике		
1	Голенцов Сергей	Кинель-Черкасская СОШ №2
7	Константинова Ольга	Кротовская СОШ №1
Результат олимпиады по обществознанию		
1	Щербинин Иван	Тимашевская школа
2	Дятлова Даша	г. Отрадный, МОУ СОШ №10
3	Борисова Елена	г. Отрадный, гимназия
Рекомендации к поступлению в МГУ получили		

Щербинин Иван	Тимашевская школа
Индигова Валентина	г. Отрадный, МОУ СОШ №6
Хуснетдинова Асель	Кинель-Черкасская СОШ №1
Голенцов Сергей	Кинель-Черкасская СОШ №2
Макарова Оксана	Кинель-Черкасская СОШ №1

Итоги мониторинга результатов ЕГЭ за 2003-2005 гг. показывают, что результаты, качество обучения в образовательных центрах стали выше, выпускники более успешно реализуют свои возможности.

Количество всех выпускников Отрадненского территориального управления, поступивших в вузы, составляет 64%, в том числе:

выпускников образовательных центров – 67,7 %;
 общеобразовательных школ – 55%.

Золотыми и серебряными медалями награждены выпускники образовательных центров:

в 2003 году – 48 учащихся (51,1%);
 в 2004 году – 36 учащихся (53,7%);
 в 2005 году – 39 учащихся (56,0%).

Снижается разрыв результатов ЕГЭ (между верхней и нижней планкой) по русскому языку:

Таблица №9. Разница между верхней и нижней планкой результатов ЕГЭ

2003	2004	2005
58,8 балла	58,3 балла	64,8 балла
22,9 балла	36,9 балла	43,5 балла
35,9 балла	21,4 балла	23,3 балла

Наблюдается положительная динамика результатов ЕГЭ и по среднему баллу, что отражено в следующей таблице.

Таблица №10. Сравнительные показатели среднего балла ЕГЭ по русскому языку и математике в образовательных центрах

ОУ	Русский язык (средний балл)			Математика (средний балл)			
	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Богатовская СОШ	49,7	48,7	54,4	43,06	50,5	50,6	50,4
Печиненская СОШ	44,9	54,3	46,4	47,9	46,4	56,5	44,9
Съезженская СОШ	42,9	45,5	49,5	51,5	43,9	47,9	46,3
Александровская СОШ	46,6	41,5	41,5	36,5	49,8	43,9	46,8
Кинель-Черкасская СОШ №1	48,2	49,5	49,7	45,4	47,5	49,5	45,6
Кинель-Черкасская СОШ №2	45,7	56,2	58,2	43,6	48,0	58,5	56,8
Кинель-Черкасская СОШ №3	36,7	56,5	49,1	48,1	43,4	57,8	51,1
Кротовская №1	45,6	52,1	50,6	37	42,4	47,6	44,4
Тимашевская №1	48,1	54,5	52,6	41,6	44,0	54,6	43,9
СОШ №10 г.Отрадного	45,8	54,3	56,4	-	45,1	54,9	51,7
СОШ №9 г.Отрадного	44,5	51,7	50,2	49,6	47,8	52,0	49,2

Гимназия г.Отрадного	57,5	54,8	63,8	46,7	52,5	53,3	56,2
----------------------	------	------	------	------	------	------	------

Подготовка педагогических кадров растет, что показывают объективные итоги аттестации.

Таблица №11. Итоги аттестации педагогических работников

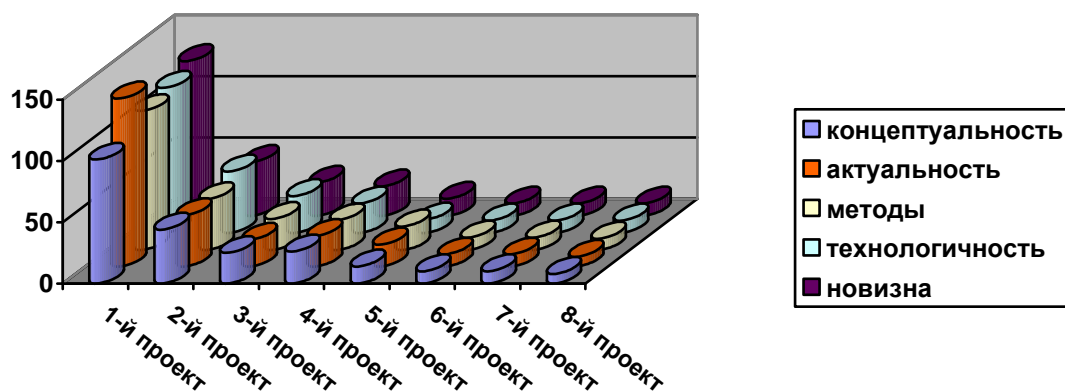
Категория	2003 г.	2004 г.	2005 г.	Всего
высшая	56	44	42	142
1 категория	94	197	132	423
2 категория	35	114	129	278
Итого	185	355	303	843

По итогам проведенного на «Ярмарке-2005» рейтинга были выявлены лучшие проекты, получившие наибольшее признание среди педагогов.

Таблица №12. Рейтинг проектов

ФИО участника	Концептуальность	Актуальность/Социальная значимость	Приемы, методы, средства	Технологичность	Новизна	Итого	Средний балл
1.Иванова О.В., Григорьева С.С.	101	137	113	118	126	595	119
2.Колесникова Т.П.	44	42	41	50	44	221	44,2
3.Харламова О.В.	25	22	25	30	27	129	25,8
4.Долгополов А.И.	26	25	24	24	24	123	24,6
5.Иванова Л.А.	14	18	19	11	14	76	15,2
6.Прошина Н.И.	10	10	10	10	10	50	10
7.Савченко А.Н.	10	10	10	10	10	50	10
8.Востриков Г.Н.	8	8	9	10	10	45	9

Схема №10. Показатели рейтинга проектов



Отметим такой показательный факт: наивысший рейтинг с большим отрывом от остальных получил проект, содержащий технологию, способствующую формированию

горизонтальных связей между педагогами различных образовательных учреждений и решению одновременно методических задач и психологических проблем.

Кроме того, подавляющее большинство проектов, высоко оцененных педагогическим сообществом и общественностью, подготовлены участниками Отраденского образовательного округа, что косвенно подтверждает значительное влияние «Ярмарки» на рост профессионализма и проектной компетентности профессионального педагогического сообщества территории.

Приобретенные педагогические технологии адаптируются в образовательных учреждениях округа, их применение дает хорошие результаты; проекты служат толчком для развития на их основе новых технологий.

«Ярмарка» позволила объединить педагогическую и родительскую общественность, региональные и муниципальные органы власти, представителей коммерческих структур, СМИ, детское сообщество.

«Ярмарка социально-педагогических проектов и воспитательных технологий-2005» продемонстрировала уровень российского образования, предоставила возможность познакомиться с новыми педагогическими идеями, современными технологиями в различных направлениях образовательной деятельности. Данный форум свидетельствует, что для педагогов различных республик и регионов актуальны общие проблемы:

- воспитание толерантности, межнациональных отношений, гражданственности и патриотизма;

- формирование интереса к учению, навыков работы в информационном поле;

- социализация учащихся с особыми образовательными потребностями;

- организация профильного обучения на старшей ступени;

- организация подготовки к ЕГЭ;

- оздоровление детей и молодежи с функциональными ограничениями;

- системный подход в коррекционно-образовательной работе с учащимися;

- системный подход по формированию социальных компетентностей воспитанников УДО;

- формы работы с проблемными детьми;

- проблемы гражданско-патриотического воспитания и многие другие.

Важное значение для определения перспектив развития описываемой модели «Ярмарки» имеет разработка системы мониторинга ее результатов. В настоящий момент показатели результативности не стали еще предметом серьезной рефлексии. Пока еще не сложилось более или менее единого представления о возможном наборе шкал для оценки эффективности подобного мероприятия. Многозадачность «Ярмарки» предопределяет разноплановость ее результатов. Однако можно наметить основные контуры измерения результативности описываемого мероприятия. В качестве показателей эффективности можно назвать:

- получение результата участниками «Ярмарки», в качестве критерия которого предлагается ориентироваться на *«объем тех установленных отношений, которые происходят во время «Ярмарки»... Неважно – продажа это или обмен»*. Так, в качестве реальных примеров эффективности такого взаимодействия информантами приводились следующие: установление отношений сотрудничества с Ассоциацией дополнительного образования Санкт-Петербурга, в результате которых выпускники школ Отраденского территориального управления могут без дополнительных испытаний поступать в вузы Санкт-Петербурга;

- установление *«корреляции между проведением «Ярмарки» и повышением интереса к проблемам образования»*, косвенными показателями которого можно назвать, например, представленность разных социальных категорий, групп среди участников «Ярмарки», готовность, выраженная рядом фирм и предприятий области, вкладывать инвестиции в образовательные проекты;

-количество и объем приобретенных проектов, их активной реализации, внедрения *«в практику деятельности образовательных учреждений»* в дальнейшем как показатель успешности и эффективности «Ярмарки»;

-наличие постоянных участников, участников с динамично изменяющимся статусом (*«были гостями на прошлой «Ярмарке», сейчас становятся участниками»*) как показатель успешности и состоятельности события;

-уровень проектов, поступающих на первый заочный тур как демонстрация динамики развития «Ярмарки» во времени. По словам представителя экспертной комиссии, можно даже говорить о росте фундаментальности проектов, о росте качества выставляемых продуктов (*«не просто на бумажных носителях в виде методических рекомендаций, учебных пособий, ...с использованием электронных носителей – программы, разработки на дисках»*).

К разряду отдаленных результатов «Ярмарки», по мнению одного из информантов, можно отнести и устойчивое повышение результатов ЕГЭ у отрадненских выпускников и увеличение числа выпускников-медалистов.

Исходя из изложенных выше представлений о многофункциональности «Ярмарки» как социально-педагогического явления, представляется возможным говорить о многокритериальности ее результатов. В качестве рабочего уместно использовать термин **«матрица результатов/эффективности»**, так как матрица предполагает выделение различных показателей эффективности по разным основаниям. Она может включать классификацию результатов «Ярмарки» по уровням: *индивидуальные, групповые, корпоративные и социальные*, – и по функциям. Также учитывая, что предметом обсуждения и обмена на «Ярмарке» являются социальные технологии и проекты, эффект от внедрения которых не может наступать мгновенно, да и сама «Ярмарка» – это процесс, результаты которого могут проявляться в отдаленной перспективе, можно говорить о *краткосрочных/оперативных* результатах и *отдаленных* результатах, для появления которых необходимо более длительное время. Данная матрица может способствовать отслеживанию динамики изменений «Ярмарки», показать результативность мероприятия, послужить дополнительным обоснованием для привлечения финансирования мероприятия и развития партнерства.

Реализация описываемой модели образовательного форума показала, что его организация предполагает длительную, постоянную подготовительную работу в течение года. Вполне естественно, что далеко не каждый организатор удерживает общую стратегию подготовки «Ярмарки», поскольку в силу существующего распределения обязанностей считает себя компетентным только в том направлении, за обеспечение которого несет ответственность. Тем не менее, наиболее продуманным на сегодня элементом организации «Ярмарки» является процедура отбора участников. Все участники процесса хорошо представляют этапы отбора, имеют более или менее единое представление о критериях отбора участников, о выборе возможных форм участия. Это, безусловно, свидетельствует об открытости и «прозрачности» процедуры отбора участников, о приверженности организаторов демократическим принципам, на которых только и может строиться общественно-ориентированное образование.

Проблемным представляется этап, предшествующий отбору участников, – определение основных приоритетных тематических направлений работы «Ярмарки». Формируемые направления должны отвечать в первую очередь потребностям образовательного округа, т.е. «работать» на социальный заказ местного сообщества. На сегодняшний день для определения содержания этого заказа используются знания, опыт и интуиция, прежде всего, управленцев, работающих в системе образования, в муниципальных и государственных организациях, связанных с воспитанием подрастающего поколения. Представляется, что такой способ определения перспективных направлений позволяет учесть только номенклатурную сторону заказа и отражает скорее государственную его составляющую.

Реализация принципа общественно-ориентированного образования предполагает «работу» не только на государственный заказ, но удовлетворение потребностей различных общественных групп. В этом случае «Ярмарка» сможет не только *реагировать* на определенный социальный заказ, но и стать *средством формирования* социального заказа на образовательно-воспитательные технологии и проекты.

Можно зафиксировать некоторые общие тенденции:

- представленная в работе модель «Ярмарки» позволяет реализовать весь спектр избираемых стратегий поведения участников и гостей (от прогулочно-ориентационной до осознанно-рациональной);

- реализуемая модель «Ярмарки» позволяет включить как традиционные для педагогического сообщества механизмы объединения и кооперации (обмен опытом, «отчет о проделанной работе, о достижениях»), так и относительно новые, предполагающие выход за пределы узкокорпоративных интересов (повышение профессионального статуса за счет включения во взаимодействие с различными общественными группами, придания интеллектуальному продукту рыночного статуса и приобретения практик экономических манипуляций с ним.);

- специально созданное пространство взаимодействия способствует обогащению ролевого репертуара педагога, социального деятеля;

- специальная подготовка к «Ярмарке» становится фактором формирования проектного, а также рыночного мышления, катализатором процессов включения субъектов образовательных процессов в социально-экономические отношения.

Динамика представленности той или иной группы позволяет говорить о векторе происходящих изменений в системе образования. Так, например, значительное увеличение количества участников, соответствующих позиции «субъект рынка», может быть показателем происходящей переориентации образовательного пространства на спрос, исходящий из внешней среды. Нарастивание активности в родительской позиции может создавать условия для формирования институтов общественного участия в управлении. Важно представлять себе все возможные эффекты и пути сотрудничества с представителями всех трех позиций.

Подводя итог описанию данной модели работы, остановимся на некоторых принципиальных, с точки зрения автора, моментах.

Для разворачивания государственно-общественного управления в регионах нужна особая инфраструктура. «Ярмарка», предоставляющая условия для построения таких разноуровневых взаимодействий, является одной из модельных форм деятельности, обладающей полным набором потенциальных возможностей для реализации концепции общественно-ориентированного образования и содействия построению региональной модели государственно-общественного управления образованием.

Как показывает трехлетний опыт работы с этой формой Отраденского территориального управления министерства образования и науки Самарской области, существует целый перечень направлений развития, наращивания эффективности использования потенциальных возможностей «Ярмарки».

Так, пока еще наблюдается расхождение между актуализированными общественно-ориентированными целями «Ярмарки» (привлечение общественных ресурсов к решению проблем образования) и представительством в ней самих групп общественности как равноправных субъектов работы.

В существующей форме «Ярмарка» обеспечивает складывание именно горизонтальных связей. Однако до настоящего времени создаваемая сеть взаимодействий носила достаточно закрытый характер, поскольку формирующиеся связи возникали, в основном, между представителями одного профессионального сообщества. Очевидной является необходимость расширения этих связей за пределы образовательного сообщества. Цели общественно-государственного управления образованием не могут задаваться лишь ведомственными интересами системы образования, а должны

формироваться в диалоге между всеми заказчиками и потребителями результатов образования: детьми, родителями, хозяйствующими субъектами, местной, региональной и федеральной властью, региональной и национальной элитой с учетом социально-культурных, политических, экономических особенностей территории, культурно-образовательных традиций, национально-этнических отношений и заявленных стратегических приоритетов развития региона (города, муниципального образования).

Введение экономической составляющей в пространство «Ярмарки» при пока несформированном рыночном сознании относительно продуктов интеллектуального труда приводит к тому, что сам процесс рыночного обмена воспринимается его участниками как некая «условность», «игра»: интересно, познавательно, увлекательно, но не «настоящему». Это подтверждает и то, как происходит ценообразование.

Повышенная степень благожелательности информационной среды к «Ярмарке» сложилась в результате сочетания ряда факторов и на основе стихийно складывающихся вокруг большинства официальных мероприятий позитивных информационных ситуаций. Однако традиционной работы административных отделов по работе со СМИ, существующих в структурах по управлению образованием, все же недостаточно. Иначе в содержании информационных сообщений будет преобладать лишь новостная составляющая. Концепция же «Ярмарки» требует, чтобы информационный компонент работал на формирование условий для восприятия общественно-ориентированных идей.

Формирование специальной программы информационного сопровождения с учетом медийных предпочтений и видов информационных источников для различных категорий субъектов «Ярмарки» позволит создать постоянно действующую сеть каналов получения и распространения необходимых сведений, одновременно работающую на вовлечение в событие различных групп общественности. Информационные и коммуникационные технологии являются одним из эффективных факторов развития и модернизации образовательного процесса в масштабе образовательной системы региона.

Можно рассматривать «Ярмарку» в многомерном пространстве, основными осями координат которого являются «образование – рынок – сообщество». Соответственно, ее социальные задачи и функции могут строиться в отношении этих трех плоскостей.

Во-первых, «Ярмарка» может выполнять и выполняет задачи, непосредственно связанные с функционированием системы образования в обществе: популяризация, распространение и внедрение передового педагогического опыта, инновационных образовательно-воспитательных технологий. Этот комплекс задач работает как на удовлетворение групповых и корпоративных интересов (рост профессионализма педагогов, повышение качества образования в отдельных образовательных учреждениях), так и на удовлетворение личных потребностей работников образования (потребность в самопрезентации и самоидентификации, в социальной оценке результатов своего труда и т.п.). На сегодняшний день субъектами «Ярмарки» в большей степени осознается социально-образовательная функция. По всей видимости, пока еще не сформировалось осознание того, что «Ярмарка» может выходить за рамки корпоративно-групповых задач системы образования. И это несмотря на то, что реально она уже начала выполнять миссию объединения возможностей различных институтов общества в решении проблем образования (через содержание проектов, через состав участников). Именно этот момент может акцентироваться через анализ конкретных примеров в целях PR-сопровождения «Ярмарки», повышения ее престижа и имиджа.

Во-вторых, «Ярмарка» создает пространство, где складываются социально-экономические отношения. И в данном случае она выполняет весьма специфичную задачу, связанную с выведением социальных и образовательных проектов на рынок интеллектуальных продуктов. Она способствует закреплению и распространению практики продаж социальных проектов.

Всеми субъектами «Ярмарки» так или иначе подчеркивалось, что специфика данного мероприятия – в возможности купли-продажи социальных технологий и проектов. Но при

этом для участников и гостей экономические мотивы занимают далеко не первое место. Гораздо более важными для них является сам факт признания их идей (т.е. социальная оценка признается важнее материальной), возможность «обмена интеллектом», коммуникация с единомышленниками. Экономический эквивалент, присваиваемый продукту интеллектуального труда, носит скорее роль знака, символа профессионального признания.

Отметим, что за три года своего существования «Ярмарка» смогла продвинуться в направлении формирования социально-экономических отношений в сфере образования. Так, исследование выявило приметы рождения бизнес-слоя в образовании – определенной категории участников, осознающих себя именно субъектами рынка. Количественно это группа пока еще немногочисленна. Анализ показывает, что формирование рыночной позиции участника, как правило, есть результат неоднократного участия в работе «Ярмарки». Иными словами, можно говорить о вкладе «Ярмарки» в формирование рыночного сознания работников образования. Это подтверждает и большая ориентированность представителей Отраденского территориального управления на экономические результаты, которая тоже есть итог постоянного участия в этом событии.

В-третьих, «Ярмарка» привлекает сообщество к решению социально-педагогических проблем. Под «сообществом» подразумеваются различные социальные группы, формально не принадлежащие к системе образования: государственные органы власти разного уровня, коммерческие организации, гражданские и общественные объединения, средства массовой информации. Тем самым в «Ярмарке» находит воплощение идея общественно-ориентированного образования.

Потенциал «Ярмарки» в данном направлении пока используется меньше всего. Так, группы гостей, не принадлежащих непосредственно системе образования (например, родители), пока слабо интегрированы в работу «Ярмарки». Команда организаторов не обладает более или менее однозначным и определенным представлением о том, какие функции могут выполнять на «Ярмарке» представители бизнес-сообщества, общественных организаций, СМИ. Это говорит о том, что задача подключения к участию в работе «Ярмарки» представителей сообщества – одна из актуальных на сегодняшний день.

Таким образом, «Ярмарка» сегодня представляет собой полифункциональное социально-педагогическое явление. Она может рассматриваться как:

- резервуар новых идей, площадка для обмена опытом,
- возможность для самореализации,
- место продаж интеллектуальных продуктов,
- площадка для поиска новых рынков сбыта,
- механизм развития горизонтальных связей между субъектами образования и социальными общностями,
- способ формирования социального заказа системе образования,
- исследовательская площадка и др.

Очевидно, что в настоящий момент «Ярмарка» в той форме, в которой она существует, находится на пике своего развития и популярности. Об этом говорят и ее позитивная оценка различными группами, СМИ, и рост числа участников заочного тура, и увеличение количества участников собственно «Ярмарки», и расширение регионального представительства. Все названные аспекты являются показателями энергичного экстенсивного роста, наращивания масштабности события. Тем не менее, стратегия развития мероприятия требует перехода к качественно новому этапу.

§ III.2. Рейтинг образовательных учреждений: возможности участия общественности

Реформирование системы образования в контексте становления механизмов общественного участия в его управлении ставит во главу угла одну из наиболее дискуссионных на сегодня проблем – создание способов общественного контроля и оценки качества образования, как в государственных, так и в негосударственных учебных заведениях.

Одним из таких механизмов является общественный рейтинг учреждения образования. Как верно заметил один из специалистов, «хорошая или плохая школа, знают даже бабушки на скамейках...» [234].

Вопрос об общественном рейтинге крайне интересен, но главные проблемы состоят в его корректности, объективности и уровне компетентности тех, кто уполномочен проводить такой рейтинг. При этом очевидно, что важнейшим вопросом в формировании данного механизма общественного контроля является выбор критериев и субъектов такой оценки.

Актуальность обозначенной в данном разделе проблемы заключается в создании новой практики открытости информации о результатах и условиях образовательной деятельности школы. Для нынешней практики управления качеством образования на уровне школы характерны следующие черты:

- стремление учитывать различные требования управленческих структур, вузов, родителей (без соотнесения требований к условиям образовательной деятельности с требованиями к результатам и с целями общего образования);
- преимущественная ориентация на выявление предметных результатов (Единый Государственный Экзамен существенно усиливает эту ориентацию);
- эпизодичность и фрагментарность анализа реальных результатов и условий образовательной деятельности школы;
- закрытость информации о реальных результатах и условиях образовательной деятельности, неразвитость практики презентации этой информации родителям и независимым внешним экспертам;
- ориентация на преимущественное использование административных ресурсов для изменения качества образования;

Закрытость школы ведет к ее деградации и к снижению эффективности образования в целом, поэтому нужно разрабатывать механизмы, позволяющие родителям влиять на политику школ и политику государства.

Использование системы внутренних и внешних оценок результатов и условий образовательной деятельности может быть использовано как один из ресурсов достижения нового качества образования, обеспечивающего возможность влиять на социальные ожидания в этой сфере, на понимание современной миссии школы, на создание информационной базы для принятия эффективных управленческих решений.

Необходимо также, чтобы общественность реально участвовала в аттестации и аккредитации образовательных учреждений. Между гражданским обществом и образовательными учреждениями обязательно должна быть двусторонняя связь, и общественный рейтинг школ и других образовательных учреждений является одним из ее каналов.

Это становится особенно важным в сегодняшних условиях, когда конкуренция на рынке образовательных услуг обостряется: на образовательный рынок выходят помимо образовательных учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, и частные образовательные организации. Соответственно, задача поддержания или повышения общественного статуса школы и сохранения контингента учащихся становится все более насущной.

Общественный рейтинг может выполнять следующие основные задачи:

- содействовать федеральным и региональным органам образования в определении направлений, способных повысить эффективность деятельности образовательного учреждения;

- формировать систему отслеживания динамики изменений в образовательной системе;

- способствовать формированию информационной базы для построения стратегии развития образовательного учреждения и образовательной системы территории, стимулировать создание методических разработок по использованию общественного рейтинга в общеобразовательных школах. Есть также ряд других задач.

Несмотря на то, что в различных публикациях чаще используется понятие общественного рейтинга или общественной экспертизы, на наш взгляд, целесообразнее ставить вопрос о государственно-общественной экспертизе образовательных учреждений. В противном случае мы получаем противопоставление общества и государства в поле образования, когда одна сторона проверяет работу другой. Кроме того, необходимо отдавать себе отчет в следующем: данный механизм наиболее успешно будет работать тогда, когда доступ к информации о результатах работы образовательных учреждений будет осуществляться и по официальным каналам и по каналам вневедомственным.

Для успешного функционирования механизма государственно-общественной экспертизы требуется базовое описание его процедур. Комплексный рейтинг образовательных учреждений можно получить, основываясь на информации двух типов: субъективного характера (оценки, мнения, отношения участников образовательного процесса и представителей общественности, например, после заполнения анкеты о качестве обучения, после анализа текстов в СМИ) и объективного характера (количественные показатели результатов работы учреждения – число учащихся, количество программ, результаты ЕГЭ и пр.).

При формировании перечня показателей рейтинга можно исходить из целей образовательной системы, а можно опираться на интересы представителей общественности, в частности родителей, при выборе образовательного учреждения.

В этой связи показательно высказывание директора московской школы №818 с углубленным изучением истории М. Варгамян: «Мы специально просили родителей указать причину, по которой они выбрали именно нашу школу. Обобщив анкеты, мы получили следующую картину: только 4 процента родителей привели к нам детей потому, что живут рядом, 14 процентов учились здесь сами, 60 – слышали или читали, что здесь дают хорошее образование, и большинство выпускников поступают в вузы. Остальные узнали, что в школе уделяют много внимания общему развитию ребенка (театры, музеи и т. д.), что здесь обеспечены дисциплина, безопасность и комфортное пребывание учащихся. Т.е. рейтинг школы складывается в основном из общественного мнения и ее раскрученности – того, насколько школа на слуху, и как активно ее руководство рекламирует свои успехи» [172].

Еще один немаловажный фактор, появившийся в последние годы и влияющий на то, как формируется поток поступающих в конкретное образовательное заведение: контингент учеников. Родители предпочитают отдавать детей туда, где учатся дети из близких по социальному статусу семей.

Другой показатель деятельности школы, который представляет значительный интерес для родителей, – это то, сколько выпускников поступает в вузы и с какими из вузов школа сотрудничает. Необходимо заметить, что хотя показатель «поступаемости» играет важную роль, его вес в сегодняшней ситуации невелик, поскольку невозможно разделить вклад школы и родителей (репетиторы, курсы и т.п.) при поступлении в вуз. Например, дорогие частные школы дают стопроцентный показатель поступаемости, но в них учатся дети состоятельных родителей, способных «обеспечить» поступление в вуз теми или иными средствами.

Важно, чтобы рейтинг школы, в целом, зависел от многих показателей ее деятельности, а в частности, – от уровня воспитательной и внешкольной общественной работы, а не только от учебных достижений школьников.

Необходимые элементы формирования механизма государственно-общественной экспертизы деятельности образовательных учреждений должны включать:

- создание пилотной модели внешней и внутренней оценки результатов и условий образовательной деятельности школы;

- программу повышения квалификации для руководителей школ и сотрудников муниципальных органов управления образованием по контролю над качеством образования;

- подготовку группы тренеров и пользователей методикой многосторонней оценки результатов и условий образовательной деятельности школы;

- рекомендации для руководителей школ и муниципальных органов управления образованием по использованию методики государственно-общественной экспертизы и по структуре и механизму предоставляемых данных;

- рекомендации для объединений родителей по анализу и оценке основных показателей образовательной деятельности школы;

- предложения для Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки РФ по изменению системы аттестации и аккредитации образовательных учреждений.

Предполагаемыми результатами внедрения механизмов общественного рейтинга являются:

- формирование (дополнение) перечня показателей, рекомендованных школьными советами для использования при подведении итогов оценки работы;

- проведение по просьбе органов образования, разработчиков и производителей образовательные электронные ресурсы (ОЭР) дополнительных научно-методических исследований по конкретным ресурсам;

- создание и поддержке системы оперативного информирования местного сообщества о результатах независимой оценки;

- инициация создания сетевых экспертных сообществ учителей, методистов, представителей бизнеса, общественности и пр. для обсуждения возможностей государственно-общественной экспертизы образовательных учреждений;

- создание условий для эффективного сотрудничества между разработчиками, представителями общественности и работниками системы образования посредством проведения круглых столов, семинаров, конференций и т.д. с целью совершенствования существующего механизма и формирования его методической поддержки;

- привлечение внимания органов власти, бизнес-сообщества, общественности к типичным проблемам в развитии образовательных учреждений.

Процесс создания государственно-общественной экспертизы образовательных учреждений в целом может включать следующие этапы:

- 1) изучение потребностей педагогических и социальных партнеров школы в оценке образовательных результатов и выяснение, в какой мере данная потребность удовлетворяется в существующей практике;

- 2) разработка методики публичной презентации и общественной оценки надпредметных образовательных результатов;

- 3) выяснение условий, при которых возможна трансформация публичной презентации образовательных результатов в государственно-общественную экспертизу уровня подготовленности обучающихся;

- 4) разработка рекомендации для образовательных учреждений, органов управления образованием по использованию имеющихся возможностей создания института государственно-общественной экспертизы;

- 5) апробация разработанных рекомендаций.

Сам процесс внедрения в практику описываемой технологии, как и любая инновация, может столкнуться с рядом трудностей. Так, на поверхности лежат следующие возможные проблемы технического характера.

Существующая система управления образованием в основе своей пока не подразумевает (в структуре, процессах, нормативно-правовом обеспечении) включения общественности в оценку результатов работы образовательных учреждений. Например, в Москве рейтингов школ сегодня практически не существует. Против рейтингов решительно выступают столичные органы управления образованием, настаивая на том, что все школы хороши [172]. Возможно, что эта позиция оправдана тем, что, как они предполагают, сам рейтинг и его открытая публикация может стать средством рекламы и антирекламы тех или иных учебных заведений.

Сомнения и возражения у ряда экспертов вызывает также использование как одного из источников формирования рейтинга публикаций в СМИ, которые составляют списки лучших учебных заведений собственными силами. Критерии, которые используются при подготовке таких «самодеятельных» рейтингов разнообразны (от количества педагогов с научными степенями до наличия в школе бассейна), но достаточно спорны и субъективны, поскольку специально подобранное сочетание критериев дает заранее желаемый заинтересованными лицами результат. К таким заинтересованным лицам, потенциально способным выступить в качестве заказчиков подобных рейтингов относится администрация школ. Как утверждает журналист «Итогов» в одной из публикаций, директор одной из московских гимназий призналась, что ее коллеги порой используют методы черного PR в борьбе за перспективных учеников. В реальности директора хорошо знают своих конкурентов, и «внутренний» рейтинг существует, а представители родительской общественности узнают о нем из устных бесед и намеков [172].

Но технические сложности являются лишь проявлением более глубоких противоречий, связанных с внедрением обсуждаемой технологии в практику. Рассмотрим образование как товар, за который потребитель согласен платить, и его общественную значимость. В условиях жесткой конкуренции потребитель (в данном случае учащийся и его родители) отдает предпочтение лучшим, по его мнению, идеям, исследованиям, навыкам и методам обучения. Соответственно, в идеальной рыночной модели общества предложение находится в равновесии со спросом, каждый потребитель сам выберет необходимое ему количество и качество образования, что приведет к высшей степени личного удовлетворения.

Если это так, то почему же общество (даже в благоприятных условиях Соединенных Штатов Америки) обычно не удовлетворено ни количеством, ни качеством, ни распределением образования? Нам видятся три причины этой неудовлетворенности.

Первая причина: образование – это не только потребление, но одновременно еще и вложение (инвестиция). Люди стремятся овладеть знаниями и навыками не только потому, что им нравится учиться (образование как предмет потребления), но также и потому, что они наращивают свой человеческий потенциал (образование как предмет инвестиции), свой гражданский капитал, который обеспечит их большей отдачей в виде высокого дохода, социального престижа и достойного жизненного уровня. Если правительство не в состоянии удовлетворить спрос на достаточное и качественное образование, т.е. продажа необходимого товара ограничена, то, как засвидетельствует любой продавец, покупатели начинают играть «не по правилам» и использовать вне рыночные рычаги.

В Нью-Йорке, например, качество общественных школ резко различается друг от друга, а доступ к ним ограничен по территориальному признаку [231, с.58-62]. Большинство родителей хотят, чтобы их дети получили качественное образование, но не все из них живут по соседству со школой, имеющей высокие оценки в общественном мнении. Как отмечает один из американских специалистов, в газете «Нью-Йорк Таймс» было опубликовано сообщение, где рассказывалось о родителях, которые устанавливали в своих квартирах нужные номера телефонов, съезжали на время с родственниками, а в

одном случае даже оформили опеку над собственными детьми. Данные действия производились для того, чтобы устроить ребенка в выбранную ими школу.

Вторая причина: отдача от инвестиций в образование имеет не только личное, но и общественное значение. Доход одного микробиолога в США может составить 75-100 тысяч долларов в год. Однако если этот микробиолог откроет лекарство от раковой болезни, его польза американскому обществу составит уже миллиарды долларов. По этой причине правительство должно вкладывать в систему образования гораздо больше, чем отдельные граждане. Но правительство, в свою очередь, должно быть уверено, что его вложения распределяются справедливо и будут оправданы. Каждый ребенок должен иметь не только право на качественное образование, но и доступ к нему. Когда количество хороших школ ограничено, родители начинают действовать по правилам «черного» рынка. Любой дефицит стимулирует делать запасы. Этот принцип действует и по отношению к образованию. Ограниченность круга хороших педагогов заставляет и школу ограничивать доступ детей к этим учителям. Таким образом, складывается ситуация, когда даже в хорошей школе не все дети смогут учиться у лучших педагогов. Администрация, учителя и родители объединяются в единую систему, которая гарантирует, что наиболее положительные и наиболее одаренные учащиеся смогут получить от школы все лучшее, что она может им предложить. А вот дети, не попадающие под определенный стандарт и требующие иного подхода, или дети, не имеющие рядом взрослого, который встал бы на их защиту перед администрацией, редко получают доступ к лучшим учителям.

Третья причина: потребители не обладают достаточно полной и правдивой информацией об уровне качества и полезности образования, которое они получают. Замкнутый круг потребления в сегодняшней ситуации состоит в том, что нужно быть высокообразованным человеком, чтобы разумно распорядиться имеющимся у тебя капиталом. Бизнес, покупка дома и даже автомобиля могут включать в себя самый сложный набор решений. В Соединенных Штатах Америки есть клубы потребителей, существуют законы о некачественных товарах, многочисленные службы, призванные помочь покупателю сделать правильный выбор. Так же и в области высшего образования. Специальные компании публикуют материалы о колледжах, сообщают их общественный рейтинг для того, чтобы помочь кураторам школы и родителям определить, куда направить своего ребенка для продолжения образования.

Но подобная информация об общественных школах, где обучаемые получают младшее и среднее образование, отсутствует. Поэтому родители, отправляющие ребенка в общественную школу, как правило, ничего не знают о ее качестве. Еще меньше существует сведений и рекомендаций, которые могли бы служить ориентиром для формирования квалифицированного спроса, по выбору школьных методов обучения.

Проведенный анализ не позволил выявить причины отсутствия такой информации в открытом доступе. Возможно, основанием может быть то, что публикация подобной информации приведет к резкому повышению спроса на школы, находящиеся по большинству показателей на первых местах и описанным выше следствиям. Тем не менее, опыт отслеживания мнений родительской общественности об оценке того или иного образовательного учреждения представляет несомненный интерес.

В силу того, что в настоящий момент единообразного механизма рейтинга не существует, особый интерес представляют иностранные или отечественные региональные примеры выстраивания такой системы оценки образовательных учреждений, которые могут служить кейсами для проведения анализа и разработки новых моделей государственно-общественной экспертизы общеобразовательных учреждений. В качестве демонстрационных могут служить принципиально противоположные по своим основаниям модели: модель экспертизы лицея №2 г. Астрахани [235, с.23-26] и модель рейтинга образовательных учреждений Отраденского образовательного округа (Самарская область). В первом случае основная цель экспертизы – качественный анализ

проблемных зон в работе образовательных учреждений (ОУ), требующих улучшения и достижений. Во втором случае – количественный анализ по формализованной системе показателей, позволяющей вести мониторинг в единой логике координат, динамики развития отдельных образовательных учреждений, а также динамики всей образовательной системы округа.

Рассмотрим подробно первый вариант общественной экспертизы. В данном общеобразовательном учреждении довольно давно активно действовали различные органы самоуправления: Совет, состоящий из учителей, родителей, учеников и Правозащитный комитет. Было принято 28 положений, описывающих и регламентирующих жизнь лица (они отражены в сборнике «Законы, по которым мы живем», постоянно обсуждаемом и изменяющемся). Все эти демократические элементы составляют уклад лицейской жизни и особую организационную культуру.

В этих условиях дирекция, желая актуализировать потенциал саморефлексии, выступила с инициативой о проведении общественной экспертизы. В список задач входили, во-первых, содействие в осмыслении всех процессов, составляющих жизнь учебного заведения; во-вторых, описание существующих преимуществ и достижений и поиск резервов; в-третьих, определение путей развития. В результате предполагалось, что руководитель сможет увидеть тенденции развития, области совпадения и несовпадения взглядов руководства и других участников образовательного процесса, а так же выяснить, какие идеи получают наибольшую поддержку, в чем сходство и различие представлений различных групп (учеников и учителей).

Экспертиза проводилась группой экспертов из числа учащихся, педагогов, сотрудников, родителей, администрации. Для начала всем будущим экспертам предложили попробовать себя в другой, непривычной роли: ученикам в роли учителя, педагогам в качестве администраторов и т.п. Число экспертов составило 25 человек. Количество детей превышало число взрослых. Такой прием был использован для повышения уверенности и активности учеников, которое проявлялось из-за численного превосходства.

Было установлено, что эксперты, в число которых вошли представители городского управления образованием и преподаватели педагогического вуза, имеют право:

- открыто обсуждать с участниками экспертизы жизнь школы;
- задавать конкретизирующие вопросы по содержанию проверяемого им участка;
- предлагать и отстаивать собственные идеи, мысли, мнения; выбирать позицию изложения своего мнения (аналитик, скептик, пессимист и др.);
- по окончании экспертизы возглавить одно из направлений в развитии школы;
- выдвигать свою кандидатуру и участвовать в экспертизе не более двух раз подряд.

В обязанности эксперта входило:

- соблюдать законы и правила, принятые в данной школе;
- активно участвовать от начала до конца в работе экспертизы;
- следовать ее плану;
- дать письменное заключение о предмете экспертизы.

На первом этапе работы с экспертами была проведена ориентационная беседа и инструктаж. Основной акцент организаторы сделали на том, что перед экспертами не ставится задача давать слишком категоричные оценки, специально организаторы подчеркнули их заинтересованность в понимании и улучшении жизни лица. Во время инструктажа всех экспертов познакомили с планом проведения экспертизы, где было указано, когда и кто смотрит те или иные участки лицейской жизни. План был вывешен одновременно в нескольких местах: в учительской, в холлах, на информационных стендах, его даже распечатали и запустили, что называется «в народ». Были обсуждены и утверждены критерии экспертизы.

В ходе экспертных встреч коллективно обсуждалось все происходящее. Формулировались основные проблемы, выявленные экспертами, и варианты их решения.

Результатом стало экспертное заключение, в котором была дана оценка увиденного (т.е. отмечены положительные моменты и то, что пока упускается из виду), определены приоритеты дальнейшего развития школы и даны рекомендации по их осуществлению.

Как отмечают авторы данной модели, такое мероприятие оптимальнее всего проводить ее один раз в два года. По окончании экспертизы для понимания ее значения и изучения позиций различных участников целесообразно провести исследование. Оно может включать разнообразные вопросы, например: Может ли быть демократия в школе? В чем она проявляется, как вы это почувствовали, участвуя в экспертизе? Какие проблемы, на ваш взгляд, высветила экспертиза? Какие идеи в ходе экспертизы вам показались наиболее привлекательными? Чего недостает в школе для реализации демократического уклада?

Можно выделить модули (блоки), представляющие собой ряд возникающих вопросов, которые помогут понять жизнь школы и привести к желанным изменениям. Управленческий модуль может включать перечень следующих вопросов: Каким образом будет меняться стратегия и тактика в управлении школой после экспертизы? Есть ли противоречия во взглядах администрации на учителей и учащихся сквозь призму рутины (повседневности) учебного процесса и сквозь призму экспертизы? Какие противоречия между различными участниками помогли понять причины менее успешного продвижения инноваций?

Личностный модуль может строиться на ответах на следующие вопросы: Как часто в ходе совместного обсуждения разные люди говорили, отстаивали позиции, приводили аргументы? Как вели себя ученики и учителя: лишь созерцали, пытались перевести работу в иное русло, на принципиально новый уровень, твердо говорили только «нет» или соглашались со всем? Как проявлялись реакции участников в действиях и в словах от начала к финалу экспертизы?

Модуль конструирования условий: существовали ли возможности выбора – согласия и несогласия с чьей-либо позицией? Широкий ли круг определяемых проблем, находящихся в поле экспертизы, о чем участники начали говорить в первую очередь?

Ситуационный модуль: Кто фиксировал проблемы в процессе экспертизы? Много ли было таких людей? Какие формы развития принимала возникшая ситуация после фиксации противоречия?

Подчеркнем, что главное отличие такой экспертизы от фронтальной проверки – это самооценка и самоанализ процессов, происходящих в школе, их непосредственными участниками, понимание того, как они видят школу, в которой работают и учатся каждый день, и какой хотели бы видеть ее.

Безусловно, данная модель имеет ряд рисков. Как показывает практика, она невозможна и даже вредна, если лишь малое число школьного коллектива поддерживает данную идею. Необходимым условием должен быть мотив, как у руководителя, так и у педагогов и у детей, совместно проанализировать существующее положение дел. А при этом каждый должен понимать, что все, о чем пойдет речь во время экспертизы, ни плохо, ни хорошо, уклад жизни такой, какой он есть. Заведомая установка на то, что ученики должны критиковать администрацию, а администрация – педагогов, не приводит к конструктивному результату.

Кроме того, данная концепция общественной экспертизы не позволяет сопоставлять результаты оценки различных учреждений, поскольку не предлагает четко формализованной системы показателей.

Одним из основополагающих является принцип добровольности участия в экспертизе. Желательным условием является наличие внешних экспертов.

Составляя программу экспертизы, следует учитывать, что это не показательное мероприятие. Необходимо четко определить, какие основные моменты из учебно-воспитательного процесса подлежат экспертной оценке, например, уроки, заседание Совета школы, работа действующих клубов и т.п. В противном случае эффективность

такого мероприятия может быть сведена к нулю, и экспертиза рискует превратиться в фарс.

На стадии подготовки необходимо учитывать позиции разных сторон: руководителя, педагогов, учеников, стремясь таким образом учесть разные мнения. Преобладание либо учительских, либо административных, либо только ученических позиций приводит к мысли, что экспертиза выгодна лишь одной из сторон, поэтому другие могут проигнорировать ее.

Ход экспертизы предполагает создание атмосферы свободного высказывания. Могут возникнуть противодействия, проявляющиеся в сопротивлении участников. Например, в лицее в ходе обсуждения вопроса о том, как сделать учебный процесс индивидуализированным, завуч-координатор категорически заявила, что предлагаемое невозможно, поскольку отсутствует количество кабинетов, и что она отказывается участвовать в заведомо обреченном деле. В подобной ситуации важен позитивный взгляд на выявленный тупик и стремление «здесь и сейчас» найти выход. Тогда выход нашелся: было предложено одновременно проводить столько предметов по выбору, сколько классов в параллели, ибо за каждым классом в традиционном расписании закреплен свой кабинет. И завуч согласилась: это, кажется, разумно. Одни проблемы порождают другие, и есть риск обозначить слишком большое поле проблем. Приняв решение, следует определить ответственных за дальнейшую разработку проблемных направлений.

Второй вариант организации государственно-общественной экспертизы – отраденская модель построения рейтинга образовательных учреждений⁷.

Истоки возникновения описываемой системы лежат в необходимости выстраивания такой образовательной политики в учреждениях округа, которая бы объединяла образовательные учреждения, повышала бы управляемость всей окружной системой образования и обеспечивала бы ее целостность. Таким образом, изначальный посыл формирования рейтинговой системы исходил от муниципальных органов управления образованием, т.е. от власти.

Конечным результатом рейтинга должен был стать обязательный минимум информации о состоянии и развитии тех процессов в подсистемах, за которые отвечают муниципальные органы власти и на которые призваны оказывать управленческие воздействия.

Квалифицированный анализ данной информации дает возможность глубоко изучить качество знаний учащихся, уровень преподавания, эффективность воспитательной работы, определить факторы, положительно и отрицательно влияющие на формирование основных итоговых показателей работы учреждения, вскрыть причины появления недостатков и, в конечном итоге, дать оценку эффективности всей работы по обеспечению качества образования. Данная система действует в Отраденском образовательном округе уже три года – с 2003 г.

Описываемая рейтинговая система оценивания отличается от существующих систем, таких, как аттестация школ, мониторинг знаний учащихся, ЕГЭ, тем, что она предполагает общий подход к оценке деятельности учреждений образования, предполагает максимальную полноту информации, открытость, прозрачность и объективность данной оценки. Проблема эффективности в образовании разрабатывается и изучается достаточно давно. Однако сегодня нет оснований говорить о том, что понятие эффективности окончательно сформировалось. Разрабатывая рейтинговую систему, авторы исходили из понимания эффективности как большей действенности, большей результативности.

Эффективность рассматривается нами в двух аспектах – учебном (качество подготовленности учащихся) и социальном (реализация задач и функций, выдвигаемых обществом перед школой как социальным институтом).

⁷ Подробное описание рейтинговой системы, список учитываемых критериев и результатов оценки образовательных учреждений можно найти на сайте Отраденского управления министерства образования и науки Самарской области http://www.kollegi.org/Programm/rejting/rejting_kriteriy.htm

При создании системы информационного обеспечения наиболее сложным является отбор критериев и показателей, свидетельствующих о реальном состоянии образования в округе, и подбор соответствующей системы оценивания.

Необходимо было выбрать такие критерии, которые позволяли бы фиксировать динамику изменений, происходящих в учреждениях образования. Они должны быть наиболее значимыми для окружного и муниципального уровня, иметь объективный характер (были бы измеримы в процентах, количестве, баллах), зависеть от деятельности учреждений образования, т.е. могли быть ими повышены.

Рейтинговая система претерпевала изменения в течение трех лет апробации. В список ее оценки добавлялись некоторые критерии, ранее неиспользованные, например: организация и проведение окружных семинаров, участие в проектной деятельности, наличие пришкольных участков и некоторые другие. С учетом мнений представителей учреждений образования были внесены изменения, влияющие на качество образования учащихся. На наш взгляд, наиболее показательными являются:

- общая успеваемость, качество обучения, которые могут быть оценены по итоговой аттестации учащихся, количеству медалистов, хорошистов, отличников и т.д.;
- кадровый состав, рост компетентности педагогов;
- результаты достижения школьников в конкурсах, олимпиадах и др.

Эти показатели были использованы с целью повышения активности педагогов при подготовке школьников для участия в олимпиадах по предметам и в проектной деятельности.

Данная система не претендует на научную строгость введения принятых оценок по всем показателям. Определяя приоритетность того или иного показателя, авторы ориентировались на цели образования, на современные условия, в которых находятся учреждения образования, на выявленные ранее отклонения.

Система оценки выстроена так, чтобы все блоки имели определенный вес в общем рейтинге в зависимости от приоритетов образования в округе, чтобы пренебрежение любым из блоков заметно сказывалось на результате рейтинговой оценки.

В 2002 г. специалистами Отраденского управления образованием были разработаны «Положение о рейтинговой системе оценки эффективности деятельности образовательных учреждений» и «Рейтинговый оценочный лист». Эти документы обсуждались в коллективах школ и детских садов, а также представителями муниципальной власти и общественностью во время проведения круглых столов, встреч и пресс-конференций. Положение о рейтинге определяет цели, задачи, процедуру сбора информации и ее оценки с помощью оценочного листа, который содержит основные критерии, показатели деятельности и систему оценивания по каждому показателю.

Итоговый показатель эффективности деятельности образовательных учреждений разделен на 4 блока.

1 блок. «Качество образования» включает в себя 28 позиций и содержит следующие критерии:

- Итоговая аттестация учащихся.
- Самоопределение выпускников.
- Активность учащихся во внеучебной деятельности.
- Занятость школьников учебной деятельностью во внеурочное время.

2 блок. «Эффективность воспитательной деятельности» состоит из 30 пунктов и оценивается по критериям:

- Программное сопровождение.
- Активность учащихся во внеурочной деятельности.
- Охват учащихся дополнительным образованием.
- Профилактическая работа по предупреждению правонарушений.
- Школьные СМИ.

3 блок. «Ресурсное обеспечение» содержит 44 позиции и отслеживает:

- Развитие кадрового потенциала (профессиональная компетентность, квалификация педагогов, участие педагога в проектной деятельности и т.д.).

- Материально-технические, учебно-методические, медико-социальные условия.

4 блок. «Эффективность управленческой деятельности» включает 26 пунктов, куда входят:

- Результативность деятельности администрации учреждения.

- Уровень квалификации руководителя и его заместителей.

- Наличие общественных органов управления.

- Привлечение внебюджетных средств из различных фондов и т.д.

Данные этих блоков обрабатываются в конце учебного года специально созданной компьютерной программой, учитывающей вес каждого критерия в общей оценке. Использование в работе возможностей компьютерных технологий позволило быстро и с высокой степенью точности обрабатывать большое количество данных. Их статистическая обработка дала возможность:

- получить достаточно полную, объективную информацию о результатах деятельности учреждения;

- отследить динамику изменений результатов каждого образовательного учреждения в отдельности по годам;

- выявить области затруднений;

- провести ранжирование образовательных учреждений по каждому из блоков;

- определить относительное место каждого учреждения в ряду учреждений своего типа;

- выделить учреждения с высоким и низким показателями.

Рейтинг – это не столько база данных, которая отображает реальную деятельность, сколько средство управления.

Руководитель видит не только то, какое место занимает его учреждение в ряду себе подобных (хотя и это немало важно), а также и то, по каким показателям у него отставание и на что необходимо обратить особое внимание в дальнейшей работе. Такая информация создает условие необходимости анализа данного вида деятельности, помогает определить задачи на новый учебный год.

Полученные данные позволяют создать информационные условия для принятия управленческих решений и для оказания методической помощи специалистами управления и Ресурсного центра округа.

Участие учреждений образования в рейтинговой системе как минимум свидетельствует о том, что учреждение развивается и пытается осознать динамику своего развития. За любым самооцениванием и самоопределением своей образовательной деятельности скрывается работа рефлексии и самопонимания.

На начальном этапе введения рейтинговой системы стояла задача апробации критериев оценивания.

На следующем этапе использования рейтинговой системы ставится задача отработки более универсальной системы для отслеживания результатов деятельности образовательных учреждений различного типа в совокупности. Существующая система далека от совершенства, но важно, что в округе выстраивается оценка учреждений образования как целостной системы, которая открыта для всех заинтересованных представителей общественности, что такое делается впервые в области среднего, основного и дошкольного образования.

Рейтинговая шкала реагирует на малейшие изменения в ту или иную сторону, что позволяет использовать ее для организационных и управленческих решений.

В данной системе определено три способа оценивания:

- процентный,

- количественный,

- альтернативный.

Процентный способ используется в связи с тем, что образовательные учреждения имеют разные количественные характеристики (например, наполняемость или кадровый состав), что делает введение любой другой оценки необъективным.

Необходимо отметить, что показатели, характеризующие один и тот же критерий, могут иметь разный балловый вес. Например, процент педагогов школы, имеющих квалификационную категорию, нельзя приравнять к проценту педагогов, имеющих первую и, тем более, вторую квалификационную категорию.

Количественный способ оценивания осуществляет присвоение определенного числа баллов за количество:

- учащихся, ставших призерами в различных мероприятиях;
- учащихся, занятых дополнительным образованием;
- учащихся, отмеченных премией «Одаренные дети»;
- педагогов-победителей и т.д.

При определении количества баллов по любому из вышеприведенных критериев учитывается значимость каждого из них.

Среди показателей рейтинга есть и такие, которые нельзя оценить ни в процентном отношении, ни в количественном. Эти показатели констатируют факт наличия или отсутствия, участия или неучастия, которые также оцениваются фиксированным количеством баллов. К таким показателям относятся:

- наличие программы воспитания;
- наличие школьной символики;
- наличие подключения к сети Интернет и т.д.

Изменения, которые претерпела представляемая рейтинговая система за 3 года функционирования, касались в основном оценочного листа рейтинга. Признавая потенциальную возможность совершенствования этой системы и осознавая ее перспективность в этом смысле, тем не менее, в 2004/2005 учебном году авторы предложили вариант, практически такой же, как в предыдущий период, внеся лишь минимальные изменения.

Данный подход к исследованию ситуации был обусловлен следующими причинами:

- во-первых, преследовалась цель, изначально поставленная перед рейтинговой системой – выявить в динамике изменение ситуации для каждого учреждения, что представлялось возможным только при сохранении корректности наследования критериальной базы;

- во-вторых, полностью отдавая себе отчет в необходимости качественного изменения подходов к системе оценивания, не была окончательно выстроена завершенная картина дополнений и изменений, которые предлагали руководители, педагоги, общественность.

Наиболее наглядно результаты деятельности учреждений представляются не в статичном показе цифр и рекордов, не в достижении каких-либо пороговых и высотных значений, а только в сравнении с собой и себе подобными. Еще более глубокими и интересными являются выводы, сделанные на основе данных о деятельности за 2-3 года участия в системе рейтинга.

Определим несколько возможных подходов к рассмотрению достигаемых результатов:

- сравнение рейтингового значения образовательного учреждения с его прошлогодним значением;
- сравнение значений в группе подобных учреждений;
- сопоставление внутри группы динамики изменения рейтинга образовательного учреждения за несколько лет, выраженной в процентах и др.

Создание и трехлетнее функционирование данного рейтингового механизма создало основу для быстрого и эффективного освоения образовательными учреждениями округа системы критериев, выдвигаемых при формировании рейтинга муниципальных

общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы в рамках приоритетного национального проекта «Образование».

Поддержка на конкурсной основе лучших учителей и школ, внедряющих инновационные программы как компоненты национального проекта содействуют повышению открытости образовательной системы, ее восприимчивости к запросам граждан и общества.

Так, заявку на участие в конкурсе какого-либо образовательного учреждения должен подавать орган государственно-общественного управления школы или профессиональное сообщество учителей. Такое требование способствует расширению практики создания в школах попечительских, управляющих и иных советов.

С другой стороны, гражданские институты участвуют в экспертизе, оценивании школ и учителей. Было организовано широкое общественное обсуждение самих конкурсных критериев, принятых ныне Министерством образования РФ. Это ведет еще и к таким важным изменениям, как становление нового, сформулированного обществом представления о качестве образования. А также – к развитию новых форм его оценки: оценки открытой, прозрачной, критериальной, внешней (а не внутриведомственной), с участием общественности.

На основании победы в конкурсе Министерство рекомендует присваивать и продлевать учителям высшую категорию, тем самым задавая и новые подходы в аттестации педагогических кадров. Сказанное может касаться также аттестации образовательных программ школ.

Для экспертизы были предложены следующие критерии⁸:

- высокое качество обучения и воспитания;
- эффективное использование современных педагогических технологий, в том числе информационно-коммуникационных, в образовательном процессе;
- обеспечение доступности качественного образования, (низкий по отношению к региональному процент обучающихся, не получивших в Учреждении основное общее образование до достижения 15-летнего возраста; предоставление возможности получения образования в различных формах; реализация профильного обучения и др.);
- программа развития образовательного учреждения, продуктивность реализации программы развития учреждения (достижение целей программы развития образования в соответствии с установленными в ней показателями результативности) и ее соответствие приоритетным направлениям развития образовательной системы Российской Федерации на период до 2010 года;
- сочетание принципов единоначалия с демократичностью управления образовательным учреждениям, (демократичный характер принятия решений, эффективная деятельность органов самоуправления;
- состояние здоровья обучающихся и обеспечение условий безопасности в учреждении, отсутствие отрицательной динамики состояния здоровья обучающихся;
- позитивное отношение родителей, выпускников и местного сообщества к учреждению,
- результаты участия учреждений в конкурсах, фестивалях и других мероприятиях за последние 3 года,
- создание условий для внеурочной деятельности обучающихся;
- организация дополнительного образования.

В ходе детализации обозначенных на федеральном уровне показателей Министерство образования и науки Самарской области операционализировало данные критерии для конкурсных комиссий следующим образом:

1. Высокое качество обучения и воспитания:

⁸ Приказ Министерства образования и науки РФ №46 от 07.03.2006 г. «Порядок и критерии конкурсного отбора общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы»

- результативность учебной деятельности обучающихся за три последних года (по результатам итоговой аттестации обучающихся):

- % успеваемости и качества обучения в выпускных (4, 9 и 11) классах;
- количество и % от общего числа выпускников основной школы, получивших аттестаты особого образца;
- количество и % от общего числа выпускников средней школы, награжденных медалями «За особые успехи в учении»;
- % успеваемости и качества обучения выпускников средней школы по результатам ЕГЭ (русский язык и математика по 5-балльной шкале);
- % выпускников, получивших на итоговой аттестации последнего года в форме ЕГЭ от 80 и более баллов.

-достижения учащихся (индивидуальные и коллективные) во внеучебной деятельности за 3 последних года (по итогам олимпиад, конкурсов, фестивалей и других мероприятий).

-динамика правонарушений за последние 3 года.

-участие обучающихся в социальных проектах и достигнутые результаты.

2. Эффективное использование современных педагогических технологий в образовательном процессе:

-деятельность учреждения в режиме экспериментальной площадки или школы-лаборатории по внедрению в педагогическую практику современных образовательных технологий и ее результаты.

-повышение квалификации педагогических работников за последние 5 лет (% от общего числа с указанием учреждений повышения квалификации объемом не менее 72 часов по каждому году отдельно).

-формы и результаты распространения педагогического опыта учреждения в профессиональном сообществе.

-достижения педагогического коллектива (индивидуальные и коллективные) по внедрению в практику современных образовательных технологий.

3. Обеспечение доступности качественного образования.

-предоставление возможности получения образования в различных формах (указать формы по уставу, количество обучающихся и % от общего числа, получающих образование по иным, кроме очной, формам).

-сохранение контингента обучающихся:

- движение обучающихся за 3 последних года;
- количество обучающихся и % от общего числа, не получивших основное образование до достижения 15-летнего возраста;
- количество выпускников основной школы и % от их общего числа в 8-х классах;
- количество выпускников средней школы и % от их общего числа в 10-х классах.

-Обеспечение условий для предпрофильной подготовки в основной школе и профильного обучения в старшей школе:

- название профилей и % обучающихся от общего числа старшеклассников (10–11 классы) по каждому из указанных;
- наличие индивидуальных учебных планов для обучающихся;
- система элективных и специальных курсов;
- договоры с другими учреждениями.

4. Соответствие программы развития учреждения приоритетным направлениям развития образовательной системы Российской Федерации и Самарской области. Реалистичность предлагаемой программы:

- достижение целей и продуктивность реализованных этапов;
- актуальность, измеряемость и реалистичность планируемых результатов;

-точность и реалистичность финансовых расчетов.

5. Сочетание принципов единоначалия с демократичностью управления образовательным учреждением:

-наличие в структуре управления общеобразовательным учреждением органов соуправления и самоуправления;

-многоплановость и эффективность деятельности органов соуправления и самоуправления в учреждении;

-демократичность процедуры принятия управленческих решений в учреждении.

6. Отсутствие отрицательной динамики состояния здоровья обучающихся и обеспечение условий безопасности в учреждении.

7. Позитивное отношение родителей, выпускников и местного сообщества к учреждению:

-результаты экспертных опросов и оценок;

-наличие обращений и жалоб в органы государственной власти и местного самоуправления;

-материалы средств массовой информации об образовательном учреждении за 3 последние года.

Как можно заметить, часть показателей, обозначенных как критерии для конкурсного отбора образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, уже в течение 3 лет отслеживаются школами Отрадненского образовательного округа в рамках составления окружного рейтинга.

Несмотря на то, что рейтинг в рамках приоритетного национального проекта «Образование» рассматривается лишь как инструмент для выявления «точек роста», выбора образовательных учреждений для осуществления финансовой поддержки, сама технология включения общественности в процесс оценки деятельности образовательных учреждений является для нас одним из примеров того, как можно создать условия для приобщения общественных, профсоюзных организаций и других субъектов в управление образованием.

Обратимся к диагностическим и мониторинговым возможностям описываемого механизма. Для этого необходимо представить исследование образовательных учреждений.

В дошкольном звене в рейтинге приняли участие все 19 садов, имеющие статус юридических лиц. В ходе анализа наблюдались моменты, когда значение некоторых критериев менялось. Чаще всего это было связано с неумением руководителей пользоваться инструкцией рейтинга. Анализ оценочных листов выявил следующее:

По блоку «Качество образования» многообразие и вариативность в образовательной политике ряда детских садов большого набора инновационных программ, разнообразие групп специального назначения, позволило занять призовые места в первом блоке. Позиция же других коллективов дошкольных учреждений, когда работа осуществлялась, как и в прошлом учебном году, старыми приемами (одна комплексная программа, однообразие форм организации воспитанников), поставила их в первом блоке рейтинговой таблицы в самый конец.

В рамках второго блока «Воспитательная деятельность» выяснилось, что активное участие воспитанников дошкольных учреждений г. Отрадного в городских массовых мероприятиях: конкурсах рисунков, «Весенней театраллии», «Мисс Дюймовочка» и других создает условия для социализации и творческой активности ребенка, делает его полноправным участником жизни окружающего социума.

В связи с этим следует отметить целенаправленную работу ряда детских садов г.Отрадного, дошкольных образовательных учреждениях Кинель-Черкасского района, Богатовского района в организации дополнительных образовательных услуг: от 50 % до 90 % детей занимаются в кружках, секциях и студиях своих учреждений. Такая постановка

вопроса позволяет максимально удовлетворять потребности и интересы воспитанников, социальный заказ родителей и окружающего социума.

Третий блок «Ресурсное обеспечение». При модернизации дошкольного образования, усложнении профессионально-педагогической деятельности, переходе садов на новые условия функционирования возрастает роль повышения квалификации кадров, профессионального уровня педагогов. Поэтому в этом блоке оценка профессионального потенциала педагогов является наиболее важным критерием для достижения существенных результатов. Прослеживается положительная динамика в росте квалификационного уровня педагогов детских садов. За последний учебный год руководители садов данной территории провели серьезную работу по аттестации своих воспитателей.

Четвертый блок «Эффективность управленческой деятельности»: положительная динамика наблюдается почти во всех дошкольных учреждениях. Таким образом, можно констатировать, что руководители дошкольных учреждений стали выстраивать стратегию развития своего учреждения. В качестве одного из катализаторов данного процесса стала рейтинговая системы образовательных учреждений. Ценно и то, что руководители заинтересованы в компетентном и профессиональном управлении коллективом. А это залог успешного решения своих приоритетных задач, повышения престижа дошкольного учреждения в районе, округе.

Многие дошкольные образовательные учреждения значительно подняли уровень своей работы за последние 2 учебных года.

Рассмотрим опыт использования системы рейтинга в основной школе. В 2004 г. в рейтинге приняли участие 9 основных школ, в 2005 г. к ним присоединились 14 учреждений, поэтому динамику изменений есть смысл проследить для участников рейтинга 2004 и 2005 гг.

На протяжении трех лет проведения рейтинга нами отмечены только положительные тенденции.

В общем ряду основных школ, на фоне роста среднего значения ресурсного обеспечения с 244 до 282 баллов, повышается качество образования с 62 баллов в 2004 году до 73 в 2005 году. И вместе с тем, хоть и положительная (+5 средних баллов), динамика в блоке «Управленческая деятельность» отстает от темпов динамики других блоков.

Таким образом, полученные результаты позволяют говорить не только об успехах или неудачах, но и об интенсивности проделанной работы.

В ряду основных школ достаточно ясно прослеживается тенденция близких итоговых значений среди школ с одинаковыми «стартовыми условиями». Рассматривая их в срезе блоков, можно увидеть на примере двух школ внутренние содержательные различия. Так, по качеству образования одна из школ имеет 58 баллов, другая – 117 баллов, хотя итоговые (суммарные) значения рейтинга различаются у них несущественно – 498 и 526 баллов соответственно.

Если рассмотреть средние показатели блоков и средние общие значения за 2 года, то можно сказать, что среди основных школ тенденция роста не носит стабильный характер, а по некоторым блокам даже имеет отрицательные значения.

Так, средний балл за год по блокам по отношению к прошлому году изменился следующим образом:

- качество образования +18%
- воспитательная деятельность /-/15%
- ресурсное обеспечение +16%
- управленческая деятельность + 10 %,

В итоге общий средний рейтинг уменьшился на 4%.

Средняя общеобразовательная школа: В данной группе, в отличие от всех других типов образовательных учреждений, можно обнаружить ясную картину роста значений по

всем блокам и по среднему общему значению, с 1093 баллов в 2004 году, до 1412 баллов в 2005 году. Стабильность такого рода динамики обусловлена положительным ростом значений у 17 школ из 23, и 5 школ ухудшили показатели по отношению к прошлому году на 1,3-18%.

Интересным представляется сравнение школ с одинаковыми «стартовыми условиями». По итогам 2004/2005 учебного года одна из школ достигла показателя 1021 против 771 у другой. Казалось бы, очевидно лидерство одного учреждения над другим.

Но что стоит за этими цифрами, можем ли мы ограничиться рассмотрением итоговых баллов? Дело в том, что прогресс у этих школ различен: рост второй школы составил 37% против 8% у первой, что более чем в 4 раза больше. Это достигнуто, в основном, за счет увеличения качества образования при практически одинаковой ресурсной обеспеченности учреждений в течение 2 лет.

Наиболее полная картина предстает перед нами при изучении блоков для каждого типа учреждений. Анализируя ситуацию за два последних года, можно обнаружить изменение средних значений блоков по отношению к прошлогодним. Сравнение по внутренним параметрам позволяет обобщить динамику всего образовательного пространства в разрезе механизма создания условий для саморазвития образовательного учреждения.

Например, из 12 параметров отрицательный результат показан только по блоку «Качество образования» в садах и «Воспитательная деятельность» в основной школе, остальные виды деятельности имеют положительную динамику.

Складывающаяся картина образовательного пространства, с точки зрения учреждений, для каждого субъекта исследования видится в новом свете. Очевидно, что вариантов интерпретации полученных результатов существует множество.

Итоги проведенной аналитической деятельности позволяют констатировать: рейтинговая система представляет картину развития образования округа достаточно объективно и является мощным средством информационного обеспечения системы управления при принятии управленческих решений и одновременно важнейшим механизмом для саморазвития образовательных учреждений.

Поскольку к последней из описанных моделей автор работы имеет непосредственное отношение, хотелось бы уточнить, что мы представляем себе несовершенство действующего ныне механизма. Но в данном случае постепенность, а не революционность внедрения отдельных элементов государственно-общественной экспертизы, как мы ее себе представляем, дает свои положительные результаты. Один из главных для нас результатов – это постепенная выработка позитивной установки на необходимость государственно-общественной экспертизы образовательных учреждений.

Можно констатировать и ряд других позитивных моментов, которые содержатся в данной модели.

Во-первых, введение критериальной системы оценивания образовательных учреждений позволяет им достаточно четко программировать свою деятельность на предстоящий учебный период, понимая, что именно является показателями эффективности их работы.

Во-вторых, анализ деятельности учреждений по блокам дает основания органам управления образованием вовремя реагировать на возможные отклонения от образовательной политики округа как административной единицы образовательной системы.

В-третьих, традиционная ссылка на недостаток ресурсов образовательных учреждений для дальнейшего развития теряет свою значимость при демонстрации существенно различающихся итоговых показателей их деятельности при примерно одинаковых «исходных» условиях. Это, в свою очередь, позволяет актуализировать внимание руководителей к другим ресурсам развития – изменению подходов к оцениванию своей деятельности, мотивационной составляющей работы и пр.

В-четвертых, мониторинговый характер рейтинга позволяет в будущем сформировать математический аппарат для анализа развития образовательной системы региона. Сравнивать динамику развития образовательных учреждений с итогами развития территории, на которой оно находится, и определять уровень взаимозависимости.

В настоящем виде представленная модель имеет скорее характер государственный и ведомственный. Но используемый нами вариант оценки не является окончательным и неизменным. При необходимости в него будут вноситься новые показатели или изменяться система оценки по используемым показателям.

Рейтинговую систему в дальнейшем предполагается дополнить позициями, в которых, может быть отражен заказ:

- от родительской общественности: в плане предоставления каких-либо дополнительных образовательных услуг, создании определенных условий обучения детей;
- от муниципальных структур в плане участия учреждений образования в определенных социальных программах;
- от бизнеса: в плане заказа будущей модели выпускника.

Таким образом, очевидна заинтересованность в рейтинговой системе, как системе позволяющей муниципальной власти, общественности, в особенности родительской, представителям бизнеса открыто участвовать в формировании траектории развития образовательных учреждений.

Сам прецедент введения рейтинговой системы является инструментом привлечения заинтересованных в результате субъектов (активной педагогической общественности, родителей, представителей бизнеса) к формированию системы показателей качества образования и косвенного формирования социального заказа.

В настоящий момент количество представляемых предложений к корректировке рейтинговой системы является незначительным. Однако дальнейшая работа по ее продвижению как возможности получения информации об образовательном учреждении для общественности и одновременно как средства демонстрации открытости образовательного учреждения, по нашему мнению, приведет к значительной доработке используемых параметров.

Надеемся, что описанная модель позволит преодолеть ряд недостатков в управлении качеством образования, обозначенных в начале параграфа.

Поскольку школа является тем институтом, который выполняет не только образовательную, просветительскую, но и воспитательную, мировоззренческую функции, то необходимо, чтобы структура государственно-общественной экспертизы включала показатели оценки работы школы и по данным направлениям. В настоящий момент такой комплексной системы показателей нет, по крайней мере, итоги нашей работы не вывели такую комплексную систему. Описанные нами модели включения государства и общественности в работу по формированию механизма более или менее объективного оценивания детальности образовательных учреждений не являются панацеей. Они – лишь примеры имеющейся в регионах инициативы, развиваемой в данном направлении.

§ III.3 Гражданское образование как условие формирования активной общественной позиции

Воспитание граждан, как особая сфера педагогической деятельности, заслуживает сегодня самого пристального внимания. С одной стороны, эта сфера, закладывающая основы воспроизводства и развития норм и ценностей общества, является системообразующей и имеет очевидную государственную значимость. С другой стороны, ее можно расценивать как подвергавшуюся наиболее жестким и объемным деформациям в ходе неоднократной смены парадигм общественной жизни России XX в. Как и в начале прошлого столетия, Россия сейчас снова стала обществом переходного типа, для которого воспитание является важнейшей социальной проблемой. И в этой связи, мы согласны с авторами, которые рассматривают «воспитание как социальную проблему», относя исследование отдельных «социальных проблем воспитания» на второй план [239].

Анализ развития идей гражданского образования и воспитания в XIX-XXI вв. подтверждает, что определяющее воздействие на их изменение оказывают социально-политические процессы, поэтому рассмотрение настоящей проблемы должно учитывать историко-педагогический контекст. Очевидно, что российская массовая школа, в соответствии с изменением социально-экономического строя, прошла ряд этапов, коррелирующих с вехами отечественной истории.

Впервые воспитание как задачу государства в России выпукло очертил в 30-е годы XIX в. граф С. Уваров – автор известной триады «православие-самодержавие-народность». С этого времени и вплоть до 1917 г. в государственной политике, в целом, и в образовательной сфере, в частности, господствовала охранительно-стабилизирующая функция воспитания, превалировала идея охраны «уклада жизни» от процессов, происходящих в социальной среде. Школа стремилась закрепить в сознании и поведении воспитанников верноподданнические воззрения, религиозность, исполнительность, но вместе с тем приветствовалась познавательная активность и способность принимать самостоятельные решения [143, с.15,26].

Позже, в начале XX века, на фоне либерализации общества, с одной стороны, и революционных порывов, с другой, патриархальная идеология предыдущего столетия была разбавлена идеалистической философией официальной педагогики. Яркими ее представителями были К. Ельницкий, Е. Лозинский и К. Олесницкий, они проповедовали христианскую любовь к ближнему, стремились противопоставить революционному насилию принцип общечеловеческой христианской морали [277, с.4,7]. В этот период особое внимание уделяется вопросам национально-патриотического воспитания как составляющей гражданского воспитания. С началом Первой мировой войны в российском обществе обострилась проблема приоритета «национального или общечеловеческого идеала», которую пришлось решать и российской педагогической мысли. В отечественной педагогике развернулась дискуссия о приоритете в воспитании национального или общечеловеческого.

В целом, беспристрастно рассматривая факты вековой давности, сегодня можно достаточно уверенно предположить, что активно реализовывавшаяся идея охраны школы и учащихся от бурных процессов, происходящих в окружающей социальной среде, привела к рассогласованию целей воспитания и обучения с их реальными результатами, что отчетливо проявилось во время революций 1905 и 1917 гг.

Впоследствии сложившаяся советская система воспитания вообще, и система гражданского воспитания в рамках образовательной сферы, в частности, резко отличались от дореволюционной российской системы воспитания по целям, идеологическим и методологическим основам, а также по содержанию и методам. В основе проблем, связанных с воспитанием советского гражданина и патриота, находились идеи научного коммунизма и жесткая ориентация на воспроизведение господствовавшей идеологии

(«общественное выше личного», «коммунистическая мораль» и т.д.). Значительное внимание уделялось не только идеологическим постулатам, но и политико-правовому образованию, изучению основ Советской Конституции. При этом будущих граждан ориентировали скорее на выполнение своих обязанностей перед государством и обществом, чем на отстаивание собственных личных прав.

Воспитание носило непрерывный характер и рассматривалось как естественное содержательное дополнение к деятельности большинства социальных институтов, в том числе и системы образования. В советской школе гражданское воспитание входило в систему идейно-политического воспитания учащихся, которое состояло из воспитания социального инстинкта, общественных навыков, организации коммунистического сознания. В области воспитания гражданина политика, мораль и право являлись основным источником формирования их гражданской сознательности и ответственности. Для жизни в обществе требовалось «доформирование» специфических культурных и социальных навыков через дополнительное обучение соответствующим нормам жизни общества, для воспроизводства которых в сфере образования, например, отводилось специальное внеурочное время «воспитательной работы», в армии – время «политподготовки» и т.п.

При этом в развитии советской системы воспитания можно отчетливо выделить некоторые периоды. Так Н.Г. Козлова аргументировано утверждает, что если с 1917 по 1931 г. здесь доминировала прогрессивно-опережающая функция воспитания, обеспечивающая общественно-политическую ориентацию, индивидуальное и свободное развитие личности, поиск социально-нравственных ориентиров и новых ценностей, то с 1931 по 1953 г. приоритетной в школьном воспитании снова стала «охранительно-стабилизирующая функция, основанная на закреплении в системе знаний опыта предшествующих поколений в тесной связи с социально-экономическими преобразованиями, формированием преданности идеалам коллективизма, уважения к созидательному труду» [143, с.16]. К этому необходимо добавить, что далее, во второй половине XX в., получают развитие идеи более тесной связи воспитания и обучения с жизнью, производительным трудом, идея активизации социально-воспитательной и упоминавшейся выше «прогрессивно-опережающей» функций школы.

В целом, действовавшая система воспитания эффективно воспроизводила идеологические догмы, качественно выполняя государственный заказ. Однако, в итоге формальный характер многих политических институтов советского общества, нивелирование инициативы, способствовали, наравне с безынициативным одобрением существующей идеологии, также и низкому уровню гражданской активности.

Тотальное разрушение господствующей идеологии на стыке 1980-90-х годов создало содержательный вакуум, а стремительная динамика изменений 1990-х годов чрезвычайно осложнила выполнение основной задачи всей государственной системы воспитания – воспроизведение норм общественного сосуществования. Казалось бы, нужные деполитизация и деидеологизация школы, проведенные, однако, весьма поспешно, привели, не только к формированию недостаточного уровня политической культуры, но и к отказу от воспитания как целенаправленного педагогического процесса, в целом. Последствия не заставили долго ждать: «высокий уровень социальной патологии в детской и молодежной среде, превращающийся в мощный дестабилизирующий фактор длительного действия» был отмечен даже в официальных программных документах государственного уровня⁹.

Все это поставило воспитание гражданина нового общества и нового государства, понимаемое нами как гуманистическая система управления процессом развития личности, в сложнейшую ситуацию, которую, несмотря на ряд позитивных сдвигов, нельзя считать разрешенной и по сей день. Несмотря на провозглашенный курс на повышение общественной значимости воспитания, формирования у учащихся общественно ценных

⁹ Программа развития воспитания в системе образования в России на 1999-2001 гг.

образцов поведения, создание условий для приоритета воспитания в образовательном процессе¹⁰, сохраняется острая необходимость создания организационных форм и разработки содержательного наполнения новой воспитательной системы, адекватной новому времени. Поиск национальной идеи, как содержательной основы системы воспитания, продолжается и вряд ли будет окончен в ближайшее время.

При этом, обозначая общий контекст происходящих изменений необходимо еще раз отметить следующее: Россия стремится войти в мировое демократическое пространство и обрести демократическое пространство внутри себя. Обозначенным вектором развития является демократический переход от ранее одномерного, закрытого, монокультурной социальной реальности, скрепленной, прежде всего, идеологическим единством, во многом оказавшимся ложным, к пространству, основанному на многомерности или поликультурности. Предполагаем, что новый общественный контекст в идеале должен быть скреплен многообразием индивидуального. Частью новой реальности должны стать культура диалога, терпимость, уважение.

Кроме того, в условиях ускорения общемирового прогресса, формирования «информационной» цивилизации, в России, как и во многих странах мира, мы констатируем ситуацию, упоминавшуюся в предыдущей главе, когда младшие учатся не столько у старших, сколько у сверстников и, более того, старшие зачастую вынуждены учиться у младших, потому что последние лучше адаптируются к быстро изменяющимся реалиям. Наглядный пример являет собой ситуация в сфере информационных технологий, где подготавливаемые вузами (и в значительной степени самообучающиеся) молодые программисты ежегодно «стартуют в профессию» с принципиально большим багажом, нежели их предшественники, а лучшие «хакеры» планеты пребывают сегодня в возрасте от 20 до 30 лет, что значительно ниже возраста, определяющего общественную, экономическую, политическую жизнь. Между тем программирование, является важнейшей специальностью в мире информационных технологий.

Казалось бы, очевидно, что в ситуации, когда у взрослых и детей картины мира существенно различаются, первыми шаг навстречу должны делать взрослые. А для этого взрослым надо быть способными вести постоянный диалог с новыми поколениями. Однако здесь появляется ряд вопросов: насколько возможен равноценный диалог в условиях формирующего идеологического воздействия взрослых на детей, способны ли современные взрослые, воспитанные вышеупомянутой идеологической машиной СССР, в массовом порядке изменить стиль взаимодействия с воспитуемыми?

Таким образом, рост автономии подрастающих поколений по отношению к старшим поколениям существенно обостряет воспитание как глобальную социальную проблему. И то, что последняя выходит далеко за рамки собственно системы образования, не снимает остроты вопроса о возможностях образовательной сферы в деле ее разрешения. Актуальным является такой подход, согласно которому образование и воспитание должны выступать в виде комплексного процесса. Обеспечение такого подхода становится возможным в рамках «гражданского образования», как основного средства воспитания в образовательной сфере.

Термин «гражданское образование» использовался в Великобритании уже в конце XIX в. Так с 1894 г. в программе вечерних школ Британии появился курс «Обязанности гражданина» [292, с.25-27]. В современном своем виде гражданское образование, как феномен общественной жизни, в основном, складывается в середине XX века в ряде развитых демократических стран Запада (США, Великобритания, Франция, Германия). Анализ педагогических исследований и практики, а так же мониторинг деятельности

¹⁰ «Основные направления и план действий по реализации программы развития воспитания в системе образования России на 2002-2004 гг.», «Национальная доктрина образования», «Программа патриотического воспитания граждан Российской Федерации на 2002-2005 гг.», «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.», Государственная Программа «Гражданское образование в Российской Федерации на 2005-2010 годы» и т.д. и т.п.

таких Международных организаций, как ЮНЕСКО, Совет Европы, СВСЕ/ОБСЕ, свидетельствует о том, что интерес к проблеме формирования гражданина в развитых демократических странах Европы и Америки продолжает возрастать. Например, с 1997 г. образование, направленное на воспитание демократической гражданственности, было провозглашено приоритетной областью деятельности Совета Европы [237]. А 2005 год был объявлен Советом Европы «Европейским годом гражданственности через образование» [241].

В настоящее время практически во всех европейских странах разработаны программы по гражданскому образованию. Гражданское образование вводится в содержание школьного образования в качестве отдельного обязательного школьного предмета или факультатива. Оно выступает под различными названиями: «граждановедение», «гражданские отношения», «человек и общество», «политическое образование». Основу этих программ составляют политико-правовые, нравственные знания, т.е. знания об обществе и человеке, которые помогают учащимся подготовиться к жизни в современном обществе.

Например, в Австрии с 1978 г. существует Закон «Гражданское образование в школах», где сказано: «...Австрийская школа может выполнять обширные задачи, поставленные перед ней, когда она соответственно учитывает гражданское образование учащихся. Гражданское образование является предпосылкой, как развития личности, так и дальнейшего развития общества в целом. Основные положения гражданского образования – воспитание у австрийцев демократического сознания, общеевропейского мышления и открытости миру, которая зависит от понимания глобальных проблем человечества» [141, с.22].

Согласно действующему Закону, в Австрии предмет по выбору «История и обществоведение» для старшей ступени обучения был расширен за счет введения вопросов, связанных с понятием «гражданское образование», а с 1999 г. курсом граждановедение заменяются все предметы, в которых присутствует словосочетание «основы государства».

Большое внимание в стране отводится подготовке педагогов по данной специальности. Начиная с 1983 г., в курсах подготовки и повышения квалификации учителей всех типов школ имеется направление «Гражданское образование». Курс для педагогических вузов по гражданскому образованию был разработан и проведен в Межуниверситетском институте междисциплинарных исследований и университетах Клагенфурта, Вены, Инсбрука и Граца. Данный курс финансируют Министерство науки и Министерство образования. В 1999 г. разработан курс для второй ступени обучения, после окончания курса присуждается степень «магистра продвинутой ступени в области гражданского образования».

В Болгарии существуют множество программ по гражданскому образованию, утвержденных Министерством народного образования. Одни из них предназначены для основной школы, другие для педагогических училищ и колледжей, для средних и технических училищ. Есть дифференцированные программы для всех видов гимназии, начиная с 3 класса прогимназии до выпускных классов. Наименование предметов различны: «Гражданское образование», «Политическая экономика и гражданское образование», «География Болгарии и гражданское образование», «Обществознание и гражданское образование», «Социальная этика», «Нравственное и гражданское образование».

В Англии и Ирландии существовали факультативные программы по гражданскому образованию. Они представляют собой различные модули для начальной и основной школы, но с 2000 г. гражданское образование в Англии становится обязательным [205].

Во Франции в 1989 г. принята программа по гражданскому образованию, а также большое количество проблем поднимается на уроках истории [278, с.44]. В предметах, типа «граждановедение», решаются задачи воспитания в духе демократии и прав

человека, излагаются основы общественного и правового устройства, политической истории соответствующих стран, Конституции. Эти курсы традиционно подвергаются наибольшей критике за декларативный характер. В материалах израильского Министерства образования в разделе, посвященном гражданскому образованию, после множества достойных слов о демократии говорится, что «гражданское образование строится на ценностях государства Израиль как еврейского и демократического государства» [293, с.97]. В США преподается курс «Правительство и конституция», в ФРГ – «Ценности и нормы» и т.д.

После принятия Плана действий на десятилетие образования в области прав человека (1995-2004 гг.), во многих странах интерес к вопросам преподавания прав человека в школе возрос еще более. Центральное положение образовательных программ по правам человека состоит в развитии осознания учащимися всеобщих прав и свобод человека и в подготовке их к защите этих прав посредством условий, обеспечиваемых демократическим сообществом.

По ряду обозначенных выше причин в России в настоящее время гражданское образование находится в центре внимания педагогической общественности. Отличительной чертой российского гражданского образования является разнообразие подходов к его содержанию.

Суть гражданского образования в широком смысле заключается в том, что содержание всех школьных предметов формирует человека-гражданина. Гражданское образование в этом смысле – образование, направленное на формирование человека-гражданина, личности, которой присущи гражданские качества. В соответствии с первой моделью, содержание гражданского образования определяют не основы общественных наук, таких как экономика, социология, политология, этика, а проблемы общественной жизни. Именно они составляют содержания учебных дисциплин. Курсы, в основу которых заложена данная идея, носят четко выделенный воспитательный характер.

Яркими представителями такого подхода являются такие творческие коллективы, как научно-выставочный центр (НВЦ) «Гражданин» под руководством Я. Соколова, творческий коллектив педагогов «Гражданский форум» (г. Брянск), Центр гражданского образования г. Самары под руководством В.П. Пахомова (проект «Гражданин»).

Основная идея гражданского образования в узком смысле заключается в том, что предмет гражданского образования отождествляется с политико-правовым курсом, с уклоном вправо. Согласно этой концепции, гражданское образование – это интеграция трех дисциплин: права, этики и политологии. Основной смысл этого подхода заключается в том, что ученик, изучая отдельные темы правоведения и политологии, продвигается к освоению основных наук. Поборниками правового подхода являются проектные группы Фонда правовых реформ (г. Москва), «Живое право» (г. С.Петербург), авторы О.В. Мушинский, А. Никитин, Е. Певцова.

Гражданское образование – это контаминационное (смешанное) образование. Суть такого подхода состоит в том, что содержание гражданского образования представляет собой интеграцию общественных дисциплин. В рамках этого направления существуют еще несколько концептуальных моделей гражданского образования: интегративная, политологическая, системная. Согласно интегрированному подходу, гражданское образование не является самостоятельной образовательной системой, а является одним из специфических направлений обществоведческого образования. Гражданское образование в данном контексте понимается как интегративный курс социально-политических и правовых наук – «Человек и общество». Данную точку зрения поддерживает авторский коллектив под руководством Л. Боголюбова, автор А.И. Кравченко, Нижегородский гуманитарный центр, автор С.А. Морозова [184, с.28].

Приверженцы политологического подхода (О. Кишенкова, Н. Воскресенская, Н. Давлетшина, Р. Мухаев), ключевым положением для определения содержания гражданского образования определяют понятие «гражданское общество» и полагают, что

цель гражданского образования состоит в подготовке учащихся к ответственной и осмысленной жизни, к плодотворной деятельности в демократическом, правовом государстве, гражданском обществе.

Сторонники системного подхода считают, что содержание гражданского образования, в отличие от обществоведческого, не может быть нейтральным к процессу восприятия, усвоения его учащимися, оно призвано активно и целенаправленно воздействовать на сознание ученика, на его умение критически мыслить, творить, оценивать и т.п. Таким образом, гражданское образование – это личностно-ориентированное образование, направленное на развитие социальных свойств школьника. Гражданское образование предполагает изменение уклада школьной жизни, создание правового пространства школы. Примерами такой деятельности являются Школа «Самоопределение» Тубельского (г. Москва), школа «Универс» (г. Красноярск) [241].

В настоящее время к существующим направлениям можно добавить еще несколько новых специфических концептуальных моделей гражданского образования, прежде всего, институционально-ценностный подход, где гражданское образование рассматривается в единой системе воспитания, образования детей и взрослых, включая официальное и неформальное образование. Интерес представляет опыт работы г. Красноярска, где оно реализуется через различные формы образовательного процесса: через учебный предмет «Граждановедение» или циклы информационно-обучающих мероприятий для взрослых; через общественно-полезную деятельность, через демократический образ жизни коллектива. В городе реализуются три программы гражданского образования: «Школа в демократическом обществе», «Создание непрерывного образования работников местного самоуправления», «Формирование гражданской политики в третьем секторе».

На протяжении всей истории гражданского образования продолжалась дискуссия о том, нужны предметы типа «граждановедение» или нет. В итоге возобладал взгляд, что «гражданственности» лучше учить посредством обычных школьных предметов.

Таким образом, сегодня существует множество различных определений понятия «гражданское образование», трактующих его либо как процесс формирования граждан демократического общества с различным набором компетенций и мотиваций, либо как различные направления работы школы, направленные на формирование гражданских качеств у школьников, либо как целенаправленное педагогическое воздействие на самосознание подростков, комплексную дисциплину, являющуюся частью социальных наук или выходящую за их рамки и т.п.

Тем не менее, при некоторых различиях, на наш взгляд, можно говорить о существовании в демократических странах некоего содержательного консенсуса в понимании сути, целей и принципов гражданского образования. Гражданское образование рассматривается как основывающийся на фундаментальных ценностях и понятиях демократической гражданственности комплексный процесс, формирующий понимание того, как функционирует демократическое общество, и последовательно обучающий ответственности и обязанностям, вытекающим из жизни в общности, в общении с другими людьми. Так или иначе, в разных формулировках в научной и учебной литературе подчеркивается общая идея: гражданское образование в рамках конституционной демократии есть подготовка граждан для реализации их ответственностей с целью поддержания и укрепления самоуправления как основы участия в делах конкретной общности, государства, нации.

В обобщенной форме можно выделить следующие цели гражданского образования:

- интеллектуальные: помощь учащимся в определении собственной позиции в системе социальных связей с учетом релятивной природы последних;
- социокультурные: передача общих представлений о мире, обществе, социальных отношениях;
- практические: развитие поведения, практик и установок, не противоречащих демократическим ценностям и нормам.

В ряду проблем гражданского образования и воспитания учащихся на современном этапе развития российского общества выделяются [277]:

- состояние их гражданской ответственности, знание своих прав и обязанностей, умение применять их, а в случае необходимости, умение защищать, отстаивать свои права и права других людей;

- владение учащимися «искусством нормального человеческого поведения», воспитание социально активных граждан, умение общаться, критически думать, разрешать социальные конфликты;

- осознанное восприятие норм гражданского поведения и гражданской деятельности, основанное на добровольном их выборе, и личная вовлеченность в общественную жизнь.

Результатом гражданского образования должно стать: самоутверждение индивидов в качестве суверенных членов общества; их личная, политическая и экономическая ответственность; утверждение человеческого достоинства; участие в гражданских делах неформальным и эффективным способом; содействие функционированию конституционной демократии [94, с.10].

Основными компонентами результата, к которому стремится гражданское образование, являются, на наш взгляд, граждановедческие знания, гражданские умения, навыки и компетенции, а также гражданское сознание у учащихся.

Знания – это содержание, с которым граждане должны быть знакомы. Это понимание целей, стоящих перед властями страны, и знание конституционных норм, в рамках которых эти цели должны быть достигнуты. Гражданские знания включают также понимание роли гражданского общества в демократии. Граждане страны, понимающие принципы функционирования основных социально-политических процессов, способны лично или как члены каких-либо организаций защищать свои права, демократические процедуры и общественное благо.

Если граждане должны использовать свои права и выполнять свои обязанности как члены самоуправляющихся сообществ, они должны приобрести как интеллектуальные умения, так и навыки участия в общественной жизни. Среди этих умений важными являются навыки участия в дискуссиях по политическим проблемам, умение входить в контакт с людьми и умение убеждать своих оппонентов. Обладание этими компетенциями не только ведет к эффективным действиям, но и естественным путем развивает чувство уверенности в себе.

Интеллектуальные умения, которые также называют критическим мышлением, неотделимы от содержания. Чтобы уметь критически размышлять о каком-либо политико-социальном вопросе, необходимо представлять его историю, современное состояние, основные подходы к интерпретации и решению, а также уметь пользоваться интеллектуальным инструментарием.

Таковыми же важными являются навыки участия. Демократия основана на коллективном принятии решений. Как участники процесса принятия решений граждане должны обладать навыками гражданского участия, которые включают следующее: взаимодействие с другими гражданами по достижению личных и общих интересов; мониторинг событий в обществе; принятие и влияние на принятие решений по политическим вопросам и общественным проблемам; реализация, мониторинг и контроль над исполнением решений.

Третьим важным компонентом является гражданское сознание, отражающее ценностные установки и интересы и определяющее характеристики деятельности индивидуума как гражданина. Известно, что центральными психическими процессами юношеского возраста являются развитие сознания и самосознания, благодаря которым формируется целенаправленное регулирование отношения к окружающей среде и к своей деятельности [308]. В это время у молодого человека возникает проблема выбора жизненных ценностей. При этом, с одной стороны, юность стремится сформировать внутреннюю позицию по отношению к себе, к другим людям и к моральным ценностям, а

с другой, опыт реальной практической и духовной деятельности является недостаточным [144]. И здесь основной функцией системы гражданского образования становится, с одной стороны, восполнение этого содержательного пробела, а с другой, воздействие на мотивационную цепочку: потребность – интерес – мотив – стимул – результат.

Мотивы, новые ценностные ориентации, новые потребности и интересы, обуславливают перестроение качеств личности и, таким образом, выступают в качестве личностнообразующей системы, связанной с развитием самосознания, осознания положения собственного «Я» в системе общественных отношений. Ценностные ориентации и мотивы относятся к важнейшим компонентам структуры личности, по степени сформированности которых можно судить об уровне сформированности личности.

В этой связи, переиначивая известные тезисы возрастной психологии [например, 186], можно сказать, что постоянство мировоззрения, ценностных ориентаций, органически сочетающих в себе не только «независимость», но и понимание необходимости зависимости (ведь личность несет в себе бытие общественных отношений) является признаком «взрослости», то есть в нашем контексте, социальной зрелости человека.

Без нравственных ориентиров на уважение к достоинству и ценности каждого человека, толерантное отношение к различиям между людьми, желание участвовать в общественной жизни не только путем голосования, но и через дискуссии, мониторинг действий политиков, прямое участие в решении общественных проблем, готовность пользоваться гражданскими правами и отстаивать их не только тогда, когда свои права ущемлены, но и когда ущемлены права других граждан, уважение к закону, критическое отношение к обществу, желание слушать, вести переговоры и идти на компромисс, невозможен успех демократии.

В качестве основных направлений гражданского образования зарубежные ученые выделяют политическое воспитание, правовое обучение, воспитание уважения к правам человека и ответственности перед обществом, экологическое образование и воспитание культуры межнационального общения.

Понятие «гражданин» приобретает в этом свете не столько юридический характер, сколько социально-культурный и нравственный, а гражданственность не отождествляется с гражданством того или иного государства. Это всеобъемлющее, а не только юридическое и политическое понятие. С одной стороны, гражданственность подразумевает, что все граждане, женщины и мужчины, должны в полной мере пользоваться правами человека и чувствовать свою защищенность со стороны демократического общества. С другой стороны, гражданственность также подразумевает то, что каждый должен быть вовлечен в вопросы, касающиеся жизни в обществе, и действовать на протяжении своей жизни в качестве активного и ответственного гражданина, уважающего права других [147]. Под гражданской грамотностью подразумевается совокупность знаний и способностей, дающих возможность участвовать в демократическом сообществе [199, с.25]. А гражданское образование представляет собой единый комплекс, стержнем которого является политическое, правовое и нравственное образование и воспитание, реализуемое посредством организации учебных курсов, проведения внеклассной и внеурочной работы, а также создания демократического уклада школьной жизни и правового пространства школы.

Существенным фактором гражданского становления подрастающего поколения является активная социализация, понимаемая нами как приспособление человека к требованиям общества, которое обеспечивает его успешное функционирование в социальной среде.

В процессе социализации молодой человек должен познать и принять требования общества, а результатом этого процесса является формирование сознания причастности к обществу, приспособленности к окружающей среде и способности к успешному

осуществлению социальных ролей. Успех реализации этого процесса зависит, с одной стороны, от умения личности активно включаться в систему общественных отношений, расширять и углублять связи с людьми и разными сферами жизни общества, а с другой стороны, благодаря этому личность овладевает социальным опытом, осознает и реализует его на практике.

Основными показателями степени социализации личности может служить ее готовность быть активным, сознательным и полноценным гражданином общества, выполняющим многочисленные профессиональные, общественные, внутрисемейные и другие функции и обязанности. На этапе дотрудовой социализации особое значение имеют воспитательные институты, которые создаются обществом и государством для воспитания подрастающих поколений, которые занимаются социально-педагогическим оздоровлением микросреды детей, юношества и молодежи. Успешность процесса социализации подрастающих поколений зависит от взаимной связи и интеграции институтов в систему, которая способна обеспечить развитие самосознания личности, ее самоопределение, самоутверждение в существующем социуме.

Становление гражданственности, приобретение опыта гражданской деятельности и гражданских отношений – это сложный, многоаспектный и многоступенчатый процесс, состоящий из множества этапов. Важнейший путь формирования гражданско-правовой культуры личности – это превращение образовательного пространства современной российской школы в гражданско-правовое воспитывающее пространство. Под гражданско-правовым воспитывающим пространством образовательного учреждения мы понимаем совокупность деятельности и отношений субъектов во всех подсистемах образовательной системы, взаимодействие которых основано не на «дисциплине подавления», а на принципах, подобных тем, которые регулируют отношения субъектов гражданского общества. Гражданско-правовое воспитывающее пространство – это совокупность социально-педагогических условий, возникающих благодаря специально организуемой в образовательном учреждении деятельности и направленных на сотворчество субъектов образовательного процесса.

Гражданско-правовое воспитывающее пространство является упрощенной моделью гражданского общества, так как отражает в целом совокупность признаков такого общества, в котором человек становится свободным, полноправным, активным гражданином с соответствующим социальным статусом, опирающимся на глубоко усвоенные демократические ценности и уверенным в своих силах и возможностях. В этой связи должен быть создан действенный комплексный механизм обеспечения прав ребенка в сфере образования, а школа должна способствовать воспитанию свободы духа и чувства терпимости к окружающим, взаимопомощи, сострадания, уважения друг к другу, умения решать многочисленные проблемы предотвращения конфликтной ситуации, стремится к поиску достойных форм сотрудничества между учителем и учеником. Благодаря этому ребенок сможет приобрести новую социальную роль – «ученик школы», которая предполагает владение рядом конкретных правил для ее выполнения.

Преобразования в педагогической сфере сегодня трудно представить без восприятия необходимости целостного подхода к происходящим изменениям. В основе этого подхода лежит процесс трансформации системы образования в культурно-образовательную сферу, в которой все сущностные перемены соотносились бы с другими социокультурными процессами, важнейшим из которых является процесс формирования гражданского общества, представляющего собой многообразие непосредственных государством взаимоотношений свободных и равноправных индивидов в условиях рынка и демократической правовой государственности. Как уже было сказано выше, гражданское образование предполагает комплексный подход – соединение «образования» и «воспитания». Иными словами, в ходе обучения гражданским знаниям, умениям, практикам одновременно происходит интериоризация определенных ценностей, формируются «ментальные модели» – убеждения, выводы и цели, которые личностны,

конкретны и специфичны. В каждой из стран, в которых образование и воспитание граждан носит демократический характер, содержание этого процесса зависит от конкретных условий развития общества. Тем не менее, центральной является идея прав человека и демократии.

Заметное влияние на гражданское образование, как часть воспитания, оказывает и специфика общества переходного периода. Обучение подрастающего поколения происходит в условиях, когда ценности демократии еще не стали доминирующими. «Воспитание младших» и «перевоспитание» старших происходит одновременно. Опыт демократических реформ в странах Центральной и Восточной Европы свидетельствует о том, что успех в изменении общественных отношений зависит от изменений в общественном сознании. Такие понятия, как правовое государство, гражданское общество, права человека, наполняются конкретным содержанием лишь в условиях особого рода правовой и политической культуры. Американские исследователи называют ее культурой гражданственности (*civic culture*). Обучение демократии – это сложный процесс избавления от стереотипов прошлого, приобретения навыков политического участия и чувства гражданской ответственности. Такого рода задача под силу лишь объединенным усилиям институтов гражданского общества, государства, политической элиты и местного сообщества.

Для нас наиболее актуальной целью отечественного гражданского образования является стремление помочь молодому человеку понять и принять государственность России, адаптироваться к реальной ситуации, определить в гражданском обществе свое место, позволяющее быть его конструктивным, эффективным и творческим участником. Мы считаем, что в период реформирования системы образования государство и общество ждут от отечественной школы воспитания граждан, способных укреплять государственность в условиях многонационального и все более распадающегося общества. Страна нуждается в информированных компетентных и способных нести ответственность за свои поступки гражданах, а школа выступает не только в роли ретранслятора общественных норм и института социализации, но и гаранта гражданского мира.

Подчеркнем, что, привлекая зарубежный и анализируя отечественный (и российский и советский) опыт, необходимо различать гражданское образование в тоталитарном и демократическом обществах.

Надо понимать, что западные педагоги говорят не о гражданском образовании вообще, а о демократическом гражданском образовании, строящемся на весьма определенных и специфичных ценностях и установках, содействующих становлению таких качеств будущего гражданина, как критичность, конструктивность, толерантность. К важнейшим гражданским умениям данный подход относит следующие: умения участвовать в критической дискуссии и внимательно относиться к другим точкам зрения, строить кооперацию с другими гражданами, понимать суть социальных и культурных институтов и законов, и, наконец, умение пользоваться своими гражданскими правами.

Среди важнейших отличий гражданского образования от социалистического (коммунистического) можно, на наш взгляд, назвать такие: отсутствие у первого претензий на тотальность (на охват всех сторон жизни человека); замена готовых ответов на компетенции по их поиску; формирование пространства для индивидуальных решений; отсутствие унификации.

Опыт гражданского образования за рубежом говорит о недостаточности предметного подхода. Несмотря на то, что в школах США и европейских стран есть специализированные учебные предметы, наиболее распространенным является интегральный образовательный подход, когда гражданское образование понимается как обширная воспитательно-образовательная программа, направленная на формирование у будущих граждан представлений о современных социальных проблемах и о путях их

решения, а политика понимается не как средство манипулятивного управления обществом, а как способ совместной жизни людей.

Программы гражданского образования, как правило, несут не столько когнитивный характер, сколько стимулируют гражданскую активность и принципиально ориентируются на конечный результат не в виде знаний об обществе и человеке, а в виде определенных качеств и умений, необходимых гражданину демократического общества. При этом гражданское образование является средством помощи растущему человеку в решении экзистенциальных проблем. Таким образом, необходимо делать акцент не на передачу знаний о гражданственности, а разрабатывать и внедрять процедуры формирования поведения, свойственного члену демократического общества.

Особенностью гражданского образования, воплощенного в комплексной воспитательно-образовательной программе, является то, что его цели и задачи могут раскрываться на различных предметных материалах и в различных контекстах. Надо иметь в виду то, что предметное содержание любого учебного материала в воспитательном смысле нейтрально. Мощным личностно формирующим потенциалом обладает его мировоззренческий компонент – мировоззренческое или культурологическое содержание образования. Оно требует такого же осмысления и принятия ребенком, как и традиционное предметное содержание предмета. И если предметное содержание – это то, что разъединяет педагогов-предметников, то мировоззренческое, культурологическое содержание учебного предмета – это то, что их объединяет в едином пространстве общечеловеческой культуры. В этой связи изучение материала по физике или по физкультуре – не менее важный фактор гражданского воспитания школьников, чем история, обществоведение или этика и мировая культура.

Гражданские умения невозможно формировать путем внедрения лишь одной программы или одного школьного курса. Они развиваются медленно, путем приобретения опыта в классе, в местном сообществе, через участие в школьном правительстве и других организациях. В целом ряде исследований подтверждается, что гражданские умения, полученные в подростковом возрасте, влияют на дальнейшее участие в гражданской жизни. Так, в литературе упоминается социологический опрос 15 000 взрослых, проведенный американскими исследователями, отчетливо зафиксировавший определяющее влияние участия подростков в политических дискуссиях дома, в классе, а также в школьных клубах и кружках на их последующее участие в гражданской жизни [61].

Одной из составных частей содержания предмета является такой элемент, как гражданские компетенции, которые могут быть универсальными при четкой постановке педагогических целей и использовании современных методов обучения. Наиболее общими компетенциями являются интеллектуальные навыки.

Согласно традиционному подходу американской дидактики, они выглядят не слишком сложными и оптимальны для различных ступеней обучения. Несмотря на кажущуюся простоту данных навыков, именно их формирование предполагает использование самых сложных методов и моделей обучения, поскольку эти навыки помогают использовать знания для того, чтобы думать и действовать эффективно и разумным образом в ответ на вызов гражданской жизни в обществе конституционной демократии. Фактически отмеченные навыки ориентированы на два направления: анализ и описание чужой позиции, определение и защита собственной. Следует отметить, что методики и модели современного гражданского образования, в целом, призваны служить тому, чтобы успешно реализовывать поставленные задачи.

Помимо цикла знаний и цикла гражданских навыков или компетенций, большое значение для выбора методики имеют также такие циклы, как развитие гражданских диспозиций, напрямую связанных с идеалами и традициями гражданственности. Следует сказать, что именно эти циклы гражданского образования являются наиболее специфическими и мало поддающимися унификации, поскольку историческая память и

культурные традиции весьма разнятся даже в странах с развитыми демократическими системами.

Для американской школы принято формировать гражданские диспозиции, опираясь на традиции уважения индивидуальности, ответственности, предприимчивости и активности, независимости от государства. При этом актуализируется историческая память, связанная с борьбой за независимость, принятием Конституции и заветами отцов-основателей США. Именно так возникает знаменитый американский патриотизм, который отличается от всех остальных патриотизмов не национальной компонентой, а именно присущим ему гражданским и демократическим содержанием. Это именно государственный, народный, а не национальный патриотизм.

Для школы европейских демократий более характерно воспитание гражданских диспозиций, которое опирается на культурно-историческую традицию, где просматриваются истоки современного гражданского общества, начиная с древнеримской и древнегреческой демократий. Это позволяет учитывать в обучении не только традиции собственной страны, но и других стран. Вместе с тем, изучение национальной истории в европейских странах не имеет такого гражданского контекста, как преподаваемая в американских школах история США; европейские школьные истории куда более национализированы и культурологичны.

Таким образом, баланс гражданственности сохраняется в европейских школах за счет более широких географических и культурологических контекстов, а в американских школах – за счет гражданского контекста построения предметов социально-политического цикла. Кроме того, для европейской школы весьма характерен такой контекст, как формирование ментальности гражданина Европы, но при обязательном сохранении национального самосознания.

Такая ситуация отличается от американской, ориентированной прежде всего на укрепление чувства принадлежности к собственной стране. При этом американское полинациональное, мультикультурное общество как бы изначально предполагает ориентацию в гражданском образовании на терпимость и принятие другой культуры. Для европейской системы образования поликультурность – это достаточно новая тенденция в изменении национальной структуры общества, и поэтому данное обстоятельство постоянно подчеркивается как очень важное для формирования подлинного гражданина европейского континента [94].

В нашем образовании в условиях борьбы тенденций централизации и децентрализации интересным представляется и описывавшийся ранее британский подход. Его особенность – сочетание высокой автономии школ, самостоятельно формирующих учебные планы, и законодательного требования организации гражданского образования в школах. Школы и отдельные учителя получают широкую свободу выбора форм занятий и материалов по гражданскому образованию, но для того, чтобы пользоваться этой свободой, они, с одной стороны, должны иметь широкий выбор форм, методов и материалов для занятий, а с другой, – уметь самостоятельно строить планы занятий и выработать способы освоения целых тем [294, с.58].

В целом, разнообразие подходов показывает, что не существует одной правильной системы гражданского образования, что в самом подходе к этой проблеме может и должна реализовываться ценность плюрализма. В то же время в опыте различных стран можно увидеть некоторые общие установки. Это, по-видимому, говорит об устойчивых тенденциях, которые не могут игнорироваться любой страной, вступающей на путь построения системы демократического гражданского образования.

Учебный процесс перестраивается с точки зрения необходимости развития субъектной позиции ребенка, что предполагает признание своеобразия каждого учащегося, реализацию права на инициативу и права на выбор. Для того, чтобы ученик стал субъектом, т.е. инициатором собственной активной познавательной деятельности, необходимо, чтобы образование было свободным, открытым, обновляющимся и

способствующим самопознанию, самоопределению и самореализации. Важны те составляющие, которые развивают ученика как личность, создают условия для его самовыражения и развития не как «коллективного субъекта», а, прежде всего, как индивида, наделенного неповторимым субъективным опытом.

Образование гражданина основано на первостепенной важности общечеловеческих ценностей. Ценностью для человека является все то, чем он дорожит, что служит удовлетворению его потребностей. Поэтому важно перевести изучаемые факты, явления, события в личностную сферу каждого ученика, связать с его актуальными потребностями. Школьник должен эмоционально прочувствовать рассматриваемые проблемы и выработать собственную позицию. Чтобы превратить ученика в активного субъекта, необходимо сформировать приемы учебной деятельности. Познавательная активность рассматривается как одна из форм социальной (трудовой, гражданской, политической) активности. Школьник будет субъектом образовательной деятельности, если он овладел способами учебной деятельности: навыками работы с книгой, журналом, газетой, умением слушать и записывать устную речь, навыками работы с техническими средствами информации, способностями самостоятельной разработки и решения теоретических и практических вопросов, самоорганизации, анализа учебной деятельности, оценки и преобразования ее.

В гражданско-правовом воспитывающем пространстве отношения «Учитель – Ученик» одновременно выступают как отношения «Гражданин – Гражданин». Традиционная функция учителя трансформируется: из ретранслятора знаний он превращается в помощника и координатора учебной деятельности ученика, передающего ему функции управления собственным учением. С помощью учителя ученик сам добывает знания, включается в активный мыслительный процесс, несет ответственность за результаты учебного процесса, осознавая их значимость для своего продвижения и развития, включается в самоанализ и самооценку мыслительной деятельности.

Отношения «Гражданин – Гражданин» в учебном процессе проявляются следующим образом: ученик – субъект обучения, учитель – партнер. Ученик определяет цель деятельности, учитель помогает ему в этом. Ученик открывает новые знания, учитель рекомендует источники знаний, ученик экспериментирует, учитель раскрывает возможные формы и методы эксперимента, помогает организовывать познавательно-трудовую деятельность. Ученик выбирает, учитель содействует прогнозированию результатов выбора. Ученик активен, учитель создает условия для проявления активности. Ученик несет ответственность за результаты своей деятельности, учитель помогает оценить полученные результаты и выявить способы совершенствования деятельности [120].

Среди наиболее распространенных причин, создающих проблемы при реализации концепции гражданско-правового воспитывающего пространства образовательного учреждения можно назвать следующие:

- отсутствие стратегического видения и недостаточные навыки целеполагания на уровне руководства школы и муниципальных органов управления образованием;
- отсутствие традиций демократических отношений во взаимодействии руководства школы и муниципальных органов управления образованием;
- отсутствие у руководства школы опыта непосредственного управления формированием гражданско-правового воспитывающего пространства;
- неумение учителя использовать педагогические технологии, направленные на стимулирование субъектной роли ребенка в различных видах деятельности;
- неумение учителя преодолевать привычный для него авторитарный стиль во взаимодействии с учащимися;
- недостаточная личная гражданская и правовая культура педагога;
- недостаточная готовность учащихся выступать в новой для них социальной роли субъекта образовательного процесса [120, с.12].

В значительной мере озвученные выше принципы гражданского воспитания в рамках сферы образования реализуются сегодня в России через различные модели гражданского образования.

Несмотря на новизну, одним из распространенных интенсивных методов социальной практики стало проектирование, осуществляемое как на уроках, так и во внеурочной деятельности, и представляющее собой «создание моделей решения актуальных социальных проблем на основе сбора и анализа информации о причинах возникновения и характерных чертах данного типа проблем» [204, с.5]. Основная цель социального проектирования – создать условия, способствующие формированию у учащихся собственной точки зрения по обсуждаемым проблемам. Социальное проектирование представляет собой незаменимую сферу применения гражданских компетенций.

Данный метод не имеет жесткого ограничения во времени, в месте приложения сил. Здесь возможна живая практика, с настоящими социально-значимыми результатами, реально влияющими на социальную действительность: «Социальные проекты дают учащимся возможность связать и соотнести общие представления, полученные в ходе уроков, с реальной жизнью, в которую вовлечены они сами, их друзья, семьи, учителя, с общественной жизнью, с социальными и политическими событиями, происходящими в масштабах микрорайона, города, края, наконец, страны в целом» [176, с.7-8].

Позитивной чертой технологии социального проектирования является его универсальность: данная деятельность учащихся может реализовываться как в рамках учебно-воспитательного процесса (на занятиях гражданско-правовых циклов, факультативных занятиях, классных часах), так и вне стен школы – в общественных, детских и молодежных объединениях, учреждениях дополнительного образования.

Очевидно, что основным средством реализации данного метода являются *социальные проекты*. Такие проекты предполагают консолидацию усилий администрации образовательного учреждения, структур дополнительного образования, социальных институтов и общественности данной территории. Социальный проект школьников является практически первым знакомством юных граждан с элементами гражданского общества, когда небольшое сообщество сознательных молодых людей может реализовать свой патриотический потенциал по улучшению дел на своей малой и большой Родине.

Метод минимально затратен по ресурсам, дает возможность проявить самостоятельность и организаторские способности школьникам с разным уровнем подготовки, является одним из средств образовательно-воспитательной деятельности педагогов образовательного учреждения, общественной организации.

Широкую известность сейчас в стране приобрели такие социальные проекты как «Новая цивилизация», «Гражданский форум», «Общественно-активная школа» и другие. Наибольший масштаб распространения в образовательных учреждениях России приобрел проект «Гражданин» и развернутая на его базе Всероссийская акция «Я – гражданин России» [77, с.28-29], которые в последние годы стали хорошим средством обретения гражданской зрелости для многих тысяч российских школьников.

Данная технология была разработана в Центре гражданского образования г. Калабасас штата Калифорния США в 1994 г., а через два года стала общенациональной и стала широко использоваться во многих общеобразовательных учреждениях страны. Через некоторое время проект «Гражданин» стал неотъемлемой частью гражданского образования более чем в 30 странах мира [176, с.10].

В рамках этой образовательной программы школьники легко и ненавязчиво учатся разрешать возникающие социальные проблемы, вовлекаются в общественную политику, в процессе созидательной практики осваивают комплекс знаний, умений и ценностей демократического гражданства.

Проект имеет своей целью приобщение учащихся к сотрудничеству с государственными и общественными организациями при решении актуальных проблем местного сообщества.

Значимость проекта «Гражданин» для формирования социальных компетенций школьников отражается целым рядом важнейших характеристик:

- он дает возможность учащимся получить первый опыт создания, влияния и контроля над общественной политикой, сформировать локальную юношескую микромодель гражданского общества;

- он ориентирован на экспериментальное деятельностное изучение различных аспектов функционирования социума и является средством вовлечения учащихся в общественную практику;

- он соотносит проблемы местного сообщества с фундаментальными ценностями демократии, закона, принципами деятельности различных структур власти и тем самым помогает школьникам компетентно и конституционно отстаивать свои интересы и интересы различных социальных слоев, становиться активными и ответственными гражданами;

- он представляет возможность учащимся на практике проверить свою принадлежность к местной общине, найти свое место в жизни, апробировать первый опыт гражданского участия.

Российские педагоги и специалисты в области граждановедения познакомились с особенностями методики проекта «Гражданин» в 1997 г. В это время группа работников управления образованием, методических служб, институтов повышения квалификации России, побывала в США и присутствовала на презентации этого проекта и познакомилась с его идеологом М. Фишером в калифорнийском Центре гражданского образования. А через полгода материалы о технологии проекта появились в пособии «Гражданское образование: содержание и активные методы обучения» под редакцией С. Шехтера и Н. Воскресенской, изданном в Москве Межрегиональной ассоциацией «За гражданское образование».

Наиболее активно и широко проект стал внедряться в образовательных учреждениях Самарской области, так как здесь с 1994 г. в качестве регионального компонента базисного учебного плана во всех образовательных учреждениях региона с 1 по 11 классы функционировал граждановедческий курс «Основы жизненного самоопределения», и потому в составе российской группы педагогов-граждановедов, которая в 1997 г. знакомилась с проектом «Гражданин» на его родине, входили Г. Романова, сотрудник научно-методического Центра г. Сызрани, и В. Пахомов, руководитель Самарского регионального центра гражданского образования (ЦГО).

В течение 1998 г. в трех школах города Сызрани шла апробация этого проекта сугубо по американской методике. Однако, в ходе эксперимента сотрудники Самарского ЦГО пришли к выводу о необходимости широкого внедрения американской версии проекта «Гражданин» не матрично, а в несколько измененном виде, в соответствии с особенностями социально-экономической и государственной сфер России и тенденциями развития отечественной системы образования, расширив методический инструментарий проекта и изменив его алгоритм. В настоящее время он прочно вошел в структуру образовательно-воспитательной деятельности большинства школ региона [176, с.10-11].

Для российских школьников он весьма актуален тем, что в процессе конкретной деятельности знакомит их с методами и процедурами, принятыми в общественно-политической деятельности и дает им практические навыки участия в общественной жизни района, города, страны. Он предполагает проведение учащимися анализа актуальных социально-экономических проблем конкретной территории, изучение механизма принятия решений властными структурами и формирование проектов, предложений по изменению ситуации в сферах жизнедеятельности граждан.

Модель проекта «Гражданин», разработанная сотрудниками Самарского регионального Центра гражданского образования, имеет ряд особенностей, отличающих ее от американской версии проекта:

1. В отличие от американской модели, где устное выступление команды предусматривается только на школьном конкурсе, в самарском варианте предусмотрен следующий механизм защиты проектов: школьный, районный, городской, областной конкурсы. На всех уровнях предполагается устная презентация проекта и его защита

2. В Самарской модели социальной проектной деятельности предусмотрен принцип равноуровневости проектной проблематики. В течение учебного года проводится два конкурса социальных проектов: «Моя малая родина», на который выносятся проекты, посвященные решению узко локальных социальных проблем (школы, микрорайона, села, поселка), и «Родному городу (району) желаю», на котором защищаются проекты, затрагивающие проблемы крупных муниципальных образований (городов и сельских районов). Кроме того, в год проведения выборов в Государственную Думу Российской Федерации проводится конкурс социальных проектов «Наш пакет предложений кандидатам в депутаты Государственной Думы». На данный конкурс выносятся проекты, поднимающие проблемы общероссийского значения. По своему выбору школьные команды могут участвовать в течение года в конкурсах социальных проектов всех уровней или только в одной из них.

3. Принципиальным отличием самарской версии проекта от американской является личное участие школьников в реализации проекта. Они не только выявляют самые актуальные, на их взгляд, проблемы местного сообщества, но и пытаются внести посильный вклад в их решение. В ходе работы над проектом школьники реализуют на практике (полностью или частично) свой вариант решения актуальной проблемы.

В настоящее время проект «Гражданин» реализуется в Самарской области в две стадии, продолжительность которых совпадает с продолжительностью учебных полугодий.

Первая стадия проекта называется «Моя малая родина». На этой стадии команды учащихся выявляют и пытаются решить проблемы, имеющие значение для их ближайшего социального окружения – школы, микрорайона, села.

Вторая стадия проекта носит название «Родному городу или родному району желаю». Эта стадия посвящена выявлению и разработке проекта в решении проблем, актуальных для крупных муниципальных образований – городов и сельских районов.

По своему выбору школьные команды могут участвовать в обеих стадиях проекта, либо только в одной из них. Двухуровневая схема реализации проекта помогает учащимся лучше понять разграничение ответственности между различными уровнями власти и научиться определять, как масштабность проблемы соотносится с уровнем органов власти, ответственных за их решение.

С целью изучения практики внедрения социального проектирования школьников на основе проекта «Гражданин», при поддержке Министерства образования Российской Федерации и Центра гражданского образования г. Калабасас, Штат Калифорния, США, был проведен «Мониторинг эффективности участия молодежи в проекте «Гражданин»¹¹.

Главная цель исследования состояла в выявлении влияния участия в социальной проектной деятельности на ценности, навыки и знания, необходимые для гражданской самореализации человека в демократическом государстве.

Исследование проводилось в школах Самарской области среди учащихся, педагогов и администраторов образовательных учреждений, а также родителей и руководителей органов управления образованием. Учащиеся были разбиты на две группы: экспериментальную, в которую были включены те, кто принимали участие в проекте «Гражданин», и контрольную, в которую входили школьники, не принимавшие участия в проекте.

В период проведения выходной диагностики учащиеся из экспериментальной и контрольной групп в целом демонстрировали сходные результаты, а по ряду параметров

¹¹ Данные по результатам мониторинга были любезно предоставлены автору руководителем проекта «Гражданин» Пахомовым В.П.

результаты второй группы учеников были даже выше, чем результаты их сверстников, начинающих работать над социально-образовательным проектом «Гражданин». При этом в качестве положительного результата рассматривались ответы, ожидаемые от сознательного, компетентного гражданина, разделяющего демократические идеалы и ценности.

Ко времени проведения итогового анкетирования ученики, завершившие работу над социальными проектами, показали более высокие результаты практически по всем вопросам.

В ответах на предложенные вопросы позитивная динамика в экспериментальной группе была значительнее, чем в контрольной. По различным вопросам рост позитивной динамики в экспериментальной группе был от 3 до 7 раз выше, чем в контрольной группе. В среднем доля учащихся в экспериментальной группе, давших ответы, наиболее соответствующие демократическим нормам и ценностям, была выше на 15-20%.

В то же время сравнение ответов, данных учащимися экспериментальной и контрольной групп, и учащимися, завершившими работу над социальными проектами за год и более до проведения итогового опроса, позволяет обозначить следующие тенденции: наиболее устойчивыми в ряду ценностей, знаний и навыков, развивающихся в ходе социальной проектной деятельности, являются ценностные ориентиры.

Учащиеся, завершившие работу над проектами «Гражданин» за год и более до проведения выходной диагностики, продемонстрировали в своих ответах столь же сильную приверженность демократическим и гражданским ценностям, что и их сверстники, только что завершившие свои социальные проекты, и более твердую ориентацию на демократические идеалы и ценности, нежели ученики, никогда не участвовавшие в социальном проектировании.

Менее устойчивыми к испытанию временем оказались навыки гражданского участия. Ребята, давно завершившие работу над социальными проектами, в целом оценили свои навыки участия в делах местного сообщества ниже, чем ученики, работавшие над проектами «Гражданин» в течение полугодия, предшествовавшего проведению итогового опроса, хотя и выше, чем учащиеся, не знакомые с практикой социального проектирования.

Та же тенденция наблюдалась в динамике знаний о системе органов государственной власти и местного самоуправления и о текущей политической ситуации в стране, регионе и местном сообществе. Если учащиеся, недавно завершившие работу над проектом, продемонстрировали наиболее высокий уровень знаний по данным вопросам, то уровень знаний учеников, работавших над социальными проектами в предыдущем учебном году, оказался ниже по сравнению со знаниями недавних участников социальных проектов, и лишь немного выше, чем у учащихся, никогда в подобных проектах не участвовавших.

Отчасти это можно объяснить тем косвенным влиянием, которое оказывает деятельность проектных команд на все школьное окружение, включая одноклассников и учеников параллельных классов, непосредственно не вовлеченных в проект «Гражданин». Однако главной причиной все же следует считать постепенное ослабление внимания к социальным и политическим проблемам по мере прошествия времени с момента окончания работы над проектом.

Таким образом, необходимо констатировать, что участие в социальной проектной деятельности в значительной мере способствует росту приверженности молодых людей демократическим и гражданским идеалам и ценностям, приобретению и совершенствованию навыков гражданского участия, повышению внимания к проблемам местного сообщества и социально-политической ситуации не только в родном городе или селе, но и в стране в целом, росту мотивации к активному участию в общественно-политической жизни. Однако, хотя демократические и гражданские ценностные ориентиры остаются у участников молодежных социальных проектов достаточно стабильными, приобретенные в ходе в социальной проектной деятельности навыки и

знания могут постепенно ослабевать, если участие ограничивается единичным опытом. Таким образом, для закрепления достигнутых положительных результатов необходим постоянный опыт социального действия, регулярная практика взаимодействия с властными и общественными структурами местного сообщества. Поэтому участие в разработке и реализации социальных проектов не должно оставаться для школьников единичным опытом, а вполне может стать регулярной практикой, направленной на успешную социализацию юного гражданина и на его приобщение к общественной жизни своей большой и малой Родины.

При этом, разумеется, необходимо строгое соблюдение принципа добровольности участия в социальной проектной деятельности, которая должна рассматриваться не как дополнительная общественная нагрузка, а как неотъемлемая часть образовательного процесса.

Результаты опросов самих учащихся, их родителей и педагогов свидетельствуют о том, что в процессе социальной проектной деятельности ученики не только приобретают новые знания и навыки, которые помогают в учебе и полезны в жизни, но и развивают такие личностные качества, как организованность, ответственность, отзывчивость, умение общаться с людьми.

Активная вовлеченность в решение проблем местного сообщества способствует формированию гражданской позиции молодых людей и укрепляет их готовность трудиться на благо родного села или города.

Участники молодежных социальных проектов приучаются компетентно и конструктивно взаимодействовать с представителями власти, и это по достоинству оценивается многими руководителями органов местного самоуправления, которые, в свою очередь, начинают видеть в молодежи деятельного и перспективного партнера в деле улучшения условий жизни в своих муниципальных образованиях. Все опрошенные в ходе проекта руководители органов местного самоуправления выразили готовность оказывать посильную моральную, административную и материальную поддержку в разработке и реализации школьных социальных проектов и отметили позитивное влияние, которое социальное проектирование молодежи оказывает на развитие территорий, на укрепление сотрудничества между школой и местным сообществом.

Результаты проведенного исследования убедительно доказывают, что включение в образовательный процесс практики социального проектирования школьников открывает широкие возможности для дальнейшего развития системы гражданского образования и патриотического воспитания.

Дополнение теоретических знаний практическими навыками социального действия открывает дополнительные возможности для успешной самореализации юных граждан России. В тех перспективах и возможностях, которые предоставляет сегодняшним школьникам участие в социальных проектах, заинтересованы все участники образовательного процесса: представители власти, педагоги, родители, и самое главное, – дети, обретающие веру в свою способность изменять окружающий мир к лучшему.

Необходимо также отметить, что действующая модель гражданского образования (проект «Гражданин»), являющаяся, на наш взгляд, необходимым компонентом общественного участия в управлении образованием, позволяет развивать практики партнерского взаимодействия учащихся и представителей различных секторов общества. Модель государственного управления образованием не позволяет в полной мере реализовывать принцип открытости для вхождения в образовательный процесс структур, являющихся вневедомственными для системы управления образованием.

В рамках социально-проектной деятельности вовлечение в партнерскую деятельность представителей исполнительной и законодательной власти, СМИ и пр. становится прецедентом для дальнейшего инициативного включения этих институтов в работу образовательных учреждений.

Так, например, согласно результатам опроса учителей, наиболее полезными и открытыми к взаимодействию партнерами были названы работники местных администраций (59% опрошенных), представители законодательных органов (9%), СМИ (22%), общественные организации (31%); 38% отметили, что получили значительную помощь от работников муниципальных служб (милиции, органов здравоохранения, социальной защиты, экологической и службы и др.)

Ученики назвали в качестве главных помощников в разработке и реализации проектов родителей (28%), СМИ (13%) и экспертов (10%).

Согласно результатам интервьюирования представителей органов местного самоуправления, отвечая на вопрос о впечатлениях, которые произвели на население руководимых ими муниципальных образований успешно реализованные школьниками социальные проекты, представители власти дали следующие ответы:

1. Привлекло внимание граждан к острым проблемам местных сообществ – 5 ответов.

2. Показало большую роль школы как важнейшего центра общественной жизни в местном сообществе – 3 ответа.

3. Продемонстрировало гражданский потенциал молодежи – 3 ответа.

4. Показало возможность решать актуальные проблемы путем конструктивного взаимодействия граждан с органами власти – 2 ответа.

5. Убедило граждан в возможности повлиять на решение актуальных проблем местного сообщества – 2 ответа.

Эти ответы свидетельствуют о том, что представители власти не рассматривают практику социального проектирования школьников как игру, или как просто вспомогательную образовательную деятельность, направленную на развитие знаний и навыков, полученных на школьных уроках.

В социальных проектах они видят, прежде всего, деятельность, способную объединить усилия всего местного сообщества, повлиять на развитие гражданских инициатив и гражданского участия в делах сообщества. Участники социальных проектов рассматриваются при этом как наиболее активная часть молодежи местного сообщества, которая может и должна представлять ее в диалоге с властью.

Рассмотрим, насколько в действительности социально-проектная деятельность, являющаяся частью государственно-общественного управления образованием, позволяет сформировать навыки партнерского взаимодействия, реализуемые вне пределов школы.

Можно привести такие примеры. В ходе предварительного тестирования выяснилось, что о проблемах местного сообщества неоднократно лично говорили с представителями власти 13% учащихся из экспериментальной группы и только 3% учащихся из контрольной группы. Ко времени проведения выходной диагностики доля учеников, неоднократно беседовавших с представителями власти о проблемах местного сообщества выросла в экспериментальной группе до 17% (+4%), а в контрольной группе до 5% (+2%). В первой группе доля учащихся, неоднократно лично говоривших с представителями власти о проблемах местного сообщества составила 15%.

Неоднократно бывали на приемах у представителей власти 32% учащихся в экспериментальной группе, в то время как в контрольной группе лишь 1% учеников. К весне 2003 г., как ни странно может показаться, на первый взгляд, произошло значительное снижение (с 32% до 17%) числа учеников экспериментальной группы, неоднократно посещавших представителей власти лично или в группе, в то время как этот показатель в контрольной группе пусть незначительно, но увеличился (с 1% до 3%). В действительности, ключевую роль играет здесь слово «неоднократно». Доля учеников из экспериментальной группы, посещавших представителей власти лишь один раз выросла за этот период на 14% (с 10% до 24%).

В заключение раздела необходимо отметить ряд моментов.

Воспитание гражданственности является одним из основных принципов современной государственной политики России в области образования. Достижение данной цели осложнено целым рядом факторов, обусловленных как спецификой современной национальной культурной и социальной ситуации, так и основными тенденциями общемирового развития.

Анализ педагогических исследований и практики гражданского воспитания учащихся свидетельствует о возрастающем интересе к проблеме формирования гражданина. Значительный интерес к этой проблеме проявляют развитые демократические страны Европы и Америки.

Воспитание гражданина осуществляется в процессе гражданского образования. Существуют разные подходы к гражданскому образованию, которое рассматривается как комплексная часть социальных наук, комплексная дисциплина, выходящая за рамки социальных наук, как система целенаправленного педагогического воздействия на самосознание подростков, реализуемого посредством наложения мировоззренческого или культурологического содержания образования на различные предметные и деятельностные формы школьной работы.

Гражданские знания, умения, компетенции и ценности развиваются путем приобретения реального практического и духовного опыта взаимодействия внутри локального гражданского сообщества: рабочей группы, класса, школы, семьи и т.п.

Мощной тенденцией становится преодоление дидактоцентризма как ориентации на решение всех проблемы путем введения новых учебных дисциплин. Гражданское образование принципиально не может рассматриваться как один или несколько учебных предметов. Это образовательная или образовательно-воспитательная программа, в эффективности которой особую роль играют весь комплекс условий школьной жизни.

Основными компонентами результата гражданского образования являются граждановедческие знания, гражданские умения, навыки и компетенции, а также гражданское сознание у учащихся.

Понятия «гражданин», «гражданственность» получают в современном контексте не столько юридический характер, сколько всеобъемлющий социально-культурный и нравственный, и не отождествляется с гражданством того или иного государства.

Одной из наиболее эффективных моделей гражданского образования является способствование становлению гражданственности учащихся через превращение образовательного пространства современной российской школы в гражданско-правовое воспитывающее пространство образовательного учреждения, являющегося упрощенной моделью гражданского общества.

Опыт работы школ, в которых цели гражданского образования реализуются с наибольшей полнотой, анализ материалов семинаров по переподготовке учителей показывают, что гражданское образование должно представляться нам как открытая развивающаяся сфера. Внедрение любых моделей гражданского образования должно предполагать реалистичный подход, признающий, что какие-то задачи будут решены в большей, а какие-то в меньшей степени. Более того, очевидно, что в условиях плюрализма, отказа от тотальности и унификации некоторые задачи могут противоречить друг другу, что ставит педагога и ученика в ситуацию индивидуального выбора. Например, явно проявляется противоречие между такими задачами, как воспитание патриотизма и толерантности, защита ценностей общечеловеческих, национальных и локальных и т.д. Разрешение этого и других подобных противоречий оказывается возможным не за счет механического соединения, а через использование критического анализа конкретных ситуаций. Другой характеристикой нового понимания должна стать новая расстановка акцентов – перенос приоритета от информационного компонента в содержании, с одной стороны, на формирование мировоззренческого контекста, а с другой, на развитие инструментальной составляющей – на освоение процедур и способов гражданского действия.

Ключевым моментом в реализации идей гражданского образования является смена идеологии взаимодействия социальных позиций «учитель» и «ученик», «старший» и «младший» с формирования и «педагогического воздействия» на «формирующее взаимодействие».

То, что сам процесс становления школьной модели гражданского образования является инновационным, а изменение позиций педагога и отказ от стереотипов в преподавании и управлении, становится принципиальным, является важнейшим для управленцев.

Участие в разработке и реализации проектов «Гражданин» способствует не только развитию качеств, полезных в будущей профессиональной деятельности, но и стимулирует личностный и гражданский рост ребенка. При этом родители, прямо или косвенно вовлеченные своими детьми в проектную деятельность, составляют важнейшую группу внутри местных сообществ, участвующую в осмыслении и решении проблем территорий.

§ III.4. Попечительство как инструмент включения общественности в механизмы управления образованием

Как показывает обзор, сделанный выше, начиная с коммун на Западе и земств в России, в истории управления образованием наглядно прослеживается линия общественной составляющей. В СССР эта линия была практически оборвана с оформлением тоталитарного строя в начале 30-х и получила новое развитие лишь с конца 80-х годов.

Следует отметить, что законодательно возможность создания при школах попечительских советов была оформлена еще в ст. 35 Закона Российской Федерации «Об образовании», принятом в 1992 г. Однако и к концу 1999 г. попечительские советы в России существовали, по данным Министерства образования Российской Федерации, не более чем в 8% всех школ. Такое положение дел обусловлено, по мнению ряда экспертов [208], следующими причинами:

- отсутствием четко прописанной нормативно-правовой базы для развития попечительства и деятельности попечительских советов;
- отсутствием соответствующей организационной поддержки со стороны местных и региональных органов власти;
- существенной дифференциацией возможностей родителей в материальной поддержке учебных заведений;
- слабой экономической заинтересованностью спонсоров в инвестировании средств на нужды образования в целом и конкретных учебных заведений, в частности.

К настоящему моменту можно отметить устойчивое формирование тенденции активизации отношений социального партнерства в тех сферах деятельности, где сосуществуют, взаимодействуют и пересекаются интересы общества и государства.

В образовании идеи социального партнерства нашли отражение раньше, чем в других направлениях государственно-общественного взаимодействия, в том числе в области законодательства¹².

К этому необходимо добавить несомненное усиление общественного внимания и интереса к образованию на фоне начавшихся преобразований: дискуссия о 12-летке, ЕГЭ, профильная школа, здоровье детей, зарплата учителей и т.д.

Как утверждает признанный эксперт А. Пинский, на форумах в Интернете [240] все большее число вопросов родителей сводится, с одной стороны, к описанию тех или иных негативных случаев, произошедших в конкретной школе, и с другой стороны, к утверждению практически полной невозможности как-либо повлиять на изменение ситуации¹³. Все это можно охарактеризовать как некое «гражданское бесправие» в школе, которое все больше и шире осознается и приводит к достаточно агрессивному отношению части населения к школе. В результате же мы имеем нарастание отчуждения общества от школы. Нищета, неустроенность школ, растущая бедность учительства и т.п. – все это лишь следствия подобного отчуждения.

Естественно, такая ситуация требует вмешательства. Необходимо формировать по-настоящему «государственно-общественный характер управления» школой. Это в том числе означает создание правовых и организационных условий для включения в принятие значимых для жизни школы решений.

¹² Закон «Об образовании» 1992-1996 гг., например, см. ст.35.

¹³ «Несправедливо, просто в отместку, поставили двойку», «на ребенка наорали», «всех заставили сдать деньги, а потом потратили неизвестно на что», «всех ребят заставили работать месяц летом», «ввели 6-дневку против мнения 90% родителей», «на уроке не пускают второклассников в туалет», и т.д., и т.п. – при полной невозможности родителей повлиять на подобные решения и события (за исключением пресловутого «не нравится в нашей школе – ищите другую»).

В качестве представителей общественной стороны в государственно-общественном механизме воздействия на образование, института гражданского общества, субъекта социального партнерства в общественно-образовательном договоре рассматривается институт попечителей образования.

Институционализация попечительства позволит не только обеспечить приток в систему общего среднего образования внебюджетных ресурсов, сделать прозрачными их использование для местного сообщества, и тем самым стабилизировать финансовое положение учебных заведений и системы образования в целом но, в конечном счете, поможет повысить эффективность деятельности образовательных учреждений и осуществить законодательную норму государственно-общественного управления в образовании. Такие истинно гражданские общественные образовательные институты уже смогут вести прямой диалог с властью – с учредителями, с муниципальными, региональными и федеральными администрациями, и не только относительно пожертвований, но и относительно бюджетных средств образования.

Для понимания к сути феномена попечительства в образовании рассмотрим зарубежный опыт включения общественности в управление.

Анализ литературы и опыт многочисленных зарубежных стажировок автора позволяет сделать вывод о том, что в ряде зарубежных стран, в частности в англо говорящих странах, понятие «попечители» включает в себя

- представителей местного сообщества, членов советов по образованию;
- представителей родителей;
- финансовых доноров.

Формы организации институтов попечительства и функции этих институтов разные. Уровни включенности попечителей в управление образованием также различны. Наиболее полное вовлечение достигается в образовательных советах. Анализ форм участия общественности в управлении образованием в западных странах показывает, что 90% попечителей – это люди участвующие в управлении образовательными учреждениями (или образовательными округами) через образовательные советы [208].

Образовательные советы являются ярким примером того, как участие общественности в управлении образованием встроено в систему принятия решений. Такие выборные органы осуществляют руководство либо образовательными округами (в США, Канаде, Австралии), либо образовательными учреждениями (в Англии).

Характерная черта западной системы попечительства – четкое и полное законодательное закрепление всех форм и функций попечителей, регламентация их как на федеральном, так и на региональном уровне (в законах штатов, графств и провинций).

Формы участия общественности в управлении определяются структурой организации системы образования страны. В англоговорящих странах наиболее распространенной формой является образовательный округ (за исключением Англии). Здесь школа не имеет самостоятельности и, как правило, даже не имеет счета в банке. Управление сосредоточено на уровне образовательного округа. Образовательный совет также формируется на уровне округа. Исключение составляют американские «чартерные» привилегированные школы, которые учреждаются специальным распоряжением штата или муниципалитета и не входят ни в один образовательный округ. Являясь государственной, «чартерная школа» финансируется напрямую, а не через образовательный округ. Органы управления такими школами – образовательные советы – также формируются непосредственно при школах.

В Англии, как правило, именно школа является основной единицей управления образованием. По законодательству 1999 г. муниципальные органы управления образованием 80% средств должны направлять непосредственно в школы, которые сами осуществляют финансово-хозяйственную деятельность. Общественность, участвующая в управлении образованием, тоже выбирается в образовательные советы школ.

Традиционный список задач совета образовательного округа выглядит следующим образом:

- представлять интересы местного сообщества и учитывать их при принятии решения;
- обслуживать и защищать интересы государственного образования;
- устанавливать приоритеты и определять политику образовательного округа;
- лоббировать интересы округа, получать дополнительные финансовые средства;
- осуществлять прием на работу администрации округа;
- утверждать финансовый план (бюджет) округа;
- осуществлять контроль за деятельностью администрации округа;
- информировать местное сообщество о деятельности образовательного округа.

Кроме советов существуют другие формы участия общественности, попечителей в управлении образованием, но их влияние меньше, ограничено отдельными направлениями деятельности. Например, Фонды (трасты) и Ассоциации, в основном, лишь распоряжаются внебюджетными средствами и могут принимать участие в жизни школы и т.д.

Степень привлечения негосударственных средств к финансированию общего среднего образования в вышеперечисленных странах не столь высока, как у нас принято считать. Общая тенденция свидетельствует о том, что «прочие» источники не превышают 5-10%. Причем это не только спонсорские средства, но и плата за определенные услуги, предоставляемые образовательными учреждениями. Например, школьные автобусы оплачиваются частью родителей, чье материальное благосостояние не позволяет получать государственные дотации на этот вид расходов. Кроме того, образовательные учреждения имеют доходы от недвижимости, а также доходы от средств, размещенных в ценных бумагах и т.д.

Если советы по образованию участвуют в управлении на регулярной основе и определяют практически все направления деятельности образовательных учреждений, то другие формы участия общественности, в частности родителей, также занимают важное место в жизни образовательных учреждений. Анализ сайтов родительских организаций разных стран убеждает в том, что практически все они строят свою работу по 5-6 основным направлениям. В то же время, в зависимости от особенностей школы и в соответствии с желаниями родителей, предпочтение отдается тому или иному направлению деятельности.

Направления работы ассоциаций родителей, комитетов поддержки школ, волонтеров включают:

- Участие в выборе программы развития школы.
- Сбор благотворительных пожертвований.
- Проведение праздников и школьных мероприятий.
- Организация работы школьных магазинов.
- Помощь в работе по специальным направлениям (психологическая разгрузка, помощь детям с проблемами, детям из неблагополучных семей).
- Учреждение стипендий для учащихся.

Особое место в образовании занимают фонды и другие благотворительные организации, которые оказывают учреждениям финансовую поддержку. Их отличительной особенностью является то, что они, как правило, финансируют какое-либо направление, программы, проекты, в том числе научные исследования по темам, актуальным, с точки зрения учредителей фонда, для образования, и редко работают с отдельной школой.

Появление внебюджетных средств попечителей и доноров позволяет школе (округу) проводить дополнительные программы, на которые не было выделено средств федеральным правительством или правительством штата.

Если сравнивать российский и зарубежный опыт общественного участия в управлении образованием, то можно сказать, что российская практика отличается тем, что общественное участие существует в лучшем случае при активной заинтересованности органов власти и управления образованием в развитии попечительства, в худшем – при их невмешательстве. Такая ситуация не подразумевает активного влияния общественности на процессы принятия решений в образовательной политике и в ее формировании.

Во многих западных странах образовательные советы, состоящие из представителей местного сообщества, есть высшая форма участия общественности в формировании образовательной политики и социального заказа. В данном случае представители общественности имеют не только право влиять на образовательный процесс, но и несут ответственность за выбранную образовательную политику и за расходование бюджета.

Однако, реально в сегодняшней образовательной ситуации в нашей стране «английский» путь довольно активного присутствия государства в качестве фасилитирующего субъекта более приемлем, чем «американский», предполагающий инициативное возникновение структур общественного участия на фоне активной гражданской позиции.

Для формирования более или менее целостного представления о феномене попечительства в России попробуем провести сравнительный анализ и обобщение накопленного в регионах России опыта создания и функционирования попечительских советов, а также определить основные формы и методы работы с целевыми группами, заинтересованными в поддержке и развитии движения попечительства.

В России за последние годы практика работы различных школьных общественных советов и объединений (попечительские советы, родительские комитеты, комитеты ученического самоуправления и проч.) развивалась. Деятельность созданных во многих школах за последние 15 лет и работающих на факультативной основе общественных фондов, попечительских, родительских и школьных советов, носит, скорее, содействующий и консультативный характер, а не управленческий. Т. е., как отмечает А. Пинский, подобные органы школьного самоуправления имеют, как правило, лишь рекомендательные и содействующие, но не управленческие функции.

Необходимо также понимать, что отечественный опыт не является однородным и сложившимся. Разнообразие форм, функций и полномочий общественных органов в управлении общеобразовательными учреждениями поражает. Кроме того, главный вопрос – реальные управленческие полномочия этих органов, пока еще далек от разрешения. При более пристальном внимании к ним становятся очевидными разночтения в понимании назначения, структуры, функций попечительских советов. Проявляются оппозиции интересов: государственных и общественных; общественных и корпоративных; обнаруживается расхождение в понимании обсуждаемой проблемы между представителями государственной властной вертикали и управления образованием.

Работники муниципальных управлений образованием в основном полагают, что попечительские советы есть самостоятельные общественные организации с собственными уставами. Они должны находиться в договорных отношениях с «опекаемыми образовательными учреждениями». В то же время администрации школ, представители действующих попечительских советов склонны считать такие советы скорее органами школьного самоуправления, договорные отношения между попечительскими советами и школами избыточными, да и в Уставах школ, а также в локальных актах деятельность попечительских советов прописывается крайне фрагментарно. Это значит, что в реальной практике взаимодействия школ с попечительскими советами действует «обычное право», а попечительские советы не стали пока институтами. Анализ показывает, что муниципальные и государственные органы заинтересованы в институализации попечительских советов, в то время как школы и сами попечительские советы заинтересованы скорее в продолжении нынешнего «серого» неинституализированного состояния.

Как показывает практика, совет в муниципальной школе редко возникает «снизу»: по инициативе родителей, учеников, других заинтересованных в школьном образовании представителей общества. Обычно его создание инициирует администрация школы, имеющая свои мотивы. Например, желание более активно задействовать родительские силы в текущей работе по благоустройству школы или необходимость легализации разных способов получения внебюджетных денег, привлечения средств спонсоров и родительских денег. Наличие протокола об официальном решении совета школы о способах привлечения внебюджетных средств, где указан перечень платных дополнительных образовательных предметов, их стоимость, а также перечень других организационно-хозяйственных или иных расходов, необходимых для школы и соответствующие объемы, дает руководству школы определенную защищенность от финансовых и налоговых служб. Решение совета школы по таким вопросам является весомым аргументом для разрешения сложных и порой конфликтных ситуаций, которые часто возникают по причине отсутствия ясных правовых основ для привлечения дополнительных финансовых средств.

В более прогрессивной ситуации директорам совет нужен для установления обратной связи с родителями и старшеклассниками по вопросам организации учебного процесса в школе. Как правило, именно в таких школах совет становится проводником образовательных и педагогических новаций.

При формальном распространении попечительства на всей территории РФ наиболее широко и содержательно попечительское движение развивается в Приволжском федеральном округе (Нижний Новгород, Самара, Пермь), Саха-Якутии, Красноярском крае [208].

Общественные органы и структуры, принимающие сегодня реальное участие «в делах школы», в первом приближении можно разделить на две основные категории [269, с.3]:

- попечительский совет (как «внешнее» по отношению к школе, самостоятельное юридическое лицо, создающееся обычно в виде некоммерческой организации – автономные некоммерческие организации (АНКО), фонд, некоммерческое партнерство и др.);

- совет школы («школьный совет», «управляющий совет», «совет общеобразовательного учреждения»¹⁴ и т.п. как внутренний орган самоуправления школы, компетенция которого определяется уставом школы).

Кроме того, ряд экспертов предлагают различать функции «внутренних» (школьных) и «внешних» (попечительских) советов по уровню управления в системе общего образования, а именно на федеральном, региональном, муниципальном и школьном уровнях. На каждом из этих уровней управления возможно общественное участие, обремененное в определенную форму.

Для школьного уровня предлагается иметь в качестве базового понятия «Совет общеобразовательного учреждения». Для муниципального и регионального – понятие «Попечительский совет». Для федерального уровня вопрос пока, видимо, следует оставить открытым (нет достаточного опыта и необходимой меры концептуальной ясности), однако в будущем этот вопрос может оказаться важным и перспективным¹⁵.

Если проанализировать нормативную базу деятельности попечительских советов, то можно выделить две основные группы функций этих советов:

- во-первых, все, что связано с привлечением внебюджетных средств и контролем за их расходованием;

¹⁴ Мы не обсуждаем здесь такие органы как «педагогический совет» или «родительский комитет», поскольку по традиции понятно, что они имеют только совещательные или вспомогательные функции, но никак не собственно управленческие.

¹⁵ Так, в ФРГ «Федеральная конференция школьных родителей» есть вполне внятный и влиятельный орган общественного самоуправления в образовании.

- во-вторых, функции, которые связаны в той или иной степени с формулированием социального заказа образованию от общества и с ориентированием на содержательные аспекты системы образования.

Самой сформированной функцией работы попечительских советов является привлечение внебюджетных средств в образовательные учреждения и контроль за их расходованием.

Одним из предметов деятельности попечительских советов, как мы говорили выше, является сфера дополнительного образования. Основные функции по отношению к дополнительному образованию заключаются в поддержке талантливых и малообеспеченных детей, открытие различных кружков и секций, организация и проведение акций для детей и подростков.

Значимыми для реализации принципа государственно-общественного управления образованием являются функции согласования образовательных программ, школьного бюджета, т.е. стоимости этой согласованной программы, выбора приоритетов образовательных учреждений, подготовки и переподготовки кадров и пр. Редко, но это все же происходит, и граждан приглашают стать представителями общества, с которыми педагогическое сообщество заключает общественно-образовательный договор. В данном контексте осуществляется становление попечительского движения в республике Саха (Якутия). Через попечительское движение общество выступает партнером образовательного учреждения в многообразном процессе обучения, вовлекается в процесс соуправления образовательным учреждением и тем самым разделяет ответственность за направление и состояние учебно-воспитательного процесса. Таким образом, Попечительские советы формулируют социальный заказ образованию в соответствии с потребностями рынка труда и тем самым определяют перспективы развития образовательной сферы, становятся механизмом формирования системы государственно-общественного управления образованием [208].

Если говорить об усилении общественного начала в управлении школой, то главным окажется вопрос не столько о совещательных или благотворительных функциях подобных органов, они уже реализуются на практике, сколько вопрос о придании им реальных управленческих функций (предметы ведения и властные полномочия).

В связи с этим необходимо более четко описать особенности двух обозначенных выше принципиальных форм – «внутришкольной» и «внешней», т. е. школьного совета и попечительского совета.

Попечительский совет. Правовая форма четко не определена (согласно существующей практике является самостоятельным юридическим лицом). Предполагаемое преимущество – возможность гибкой и независимой от органов казначейства и органов управления образованием финансовой деятельности. По существу, является вспомогательной и благотворительной структурой, так как не ясно, как внешняя к школе негосударственная организация может приобретать по отношению к школе реальные управленческие функции [269, с.3-4].

Школьный совет («Управляющий совет»; также в настоящее время распространяется термин «Совет общеобразовательного учреждения»). Не является самостоятельным юридическим лицом, есть уставной орган школы. Состоит из избранных, кооптированных и назначенных (делегированных) членов и имеет управленческие (властные) полномочия по решению тех или иных важных вопросов функционирования и развития школы. Конкретные управленческие полномочия регламентируются уставом школы, который, однако, составляется на основе типового положения, и именно эта особенность позволяет через федеральный уровень регулирования выйти непосредственно на необходимые нововведения в муниципальной школе. Одна из возможных проблем: в ситуации перевода счетов школ в казначейство, может значительно пострадать гибкость и оперативность в работе с внебюджетными средствами.

Как верно замечает А. Пинский, управляющий совет есть орган государственно-общественного управления школой, в первую очередь, стратегического управления¹⁶. Он является инструментом прямого общественного участия в управлении школой, институциональной формой реализации зафиксированного в российском законодательстве одного из важнейших принципов государственной политики в сфере образования, согласно которому управление образованием должно носить демократический, государственно-общественный характер (ст. 2 закона Российской Федерации «Об образовании»)¹⁷, а управление образовательным учреждением должно строиться на основах принципов единоначалия и самоуправления¹⁸.

В отличие от органов внутришкольного самоуправления, отстаивающих особые интересы и права отдельных групп участников образовательного процесса – учащихся (ученические комитеты, советы старшеклассников, советы выпускников), родителей (родительские комитеты школы и классов), педагогов (педагогические и методические советы) – управляющий совет является общешкольным внутренним органом управления школой (органом внутришкольного управления). Признаки его реального участия в управлении школой – возможность влиять на положение дел, доступ к принятию важных и ответственных управленческих решений.

Управляющий школьный совет должен играть преимущественно стратегическую роль, включающую постановку целей и задач, определение политики достижения этих целей, наблюдение за прогрессом и за тем, насколько выбранная стратегия обеспечивает школе этот прогресс.

Каждая школа нуждается в четкой и понятной системе планирования, внедрения и оценки нововведений, и одна из наиболее важных задач управляющего совета – следить за тем, чтобы школа регулярно и объективно оценивала свой прогресс, анализировала успехи и неудачи и составляла планы развития и улучшения программ.

Кроме того, Управляющий совет может стать для руководства школы механизмом привлечения дополнительных сил, ресурсов родителей и других представителей общества, активность которых мотивируется их реальной возможностью участия в соуправлении. Совет может помочь создать мост между школой и родителями, политиками и представителями местной общественности, установить связь с местными выборными или назначаемыми органами управления.

Одновременно управляющий школьный совет должен быть механизмом обеспечения прозрачности вопросов организации учебного процесса, в том числе финансовых. Известно, что прозрачность сама по себе является важнейшим фактором развития заинтересованности всех участников образовательного процесса в содействии развитию качества образования и благосостояния школы.

Еще одна важная задача управляющего совета – гарантировать беспристрастное отношение ко всем детям, сотрудникам и родителям. Прежде всего, члены совета должны следить за тем, чтобы все школьные порядки были справедливыми, законными и четко исполнялись. Это особенно важно во всем, что касается расходования школьного бюджета.

¹⁶ При этом надо ясно понимать, что оперативное управление по-прежнему остается и будет оставаться в руках директора школы.

¹⁷ Опыт прошедших 12 лет с момента принятия закона «Об образовании» показывает, что данный принцип государственной политики не получил достаточно полного институционального развития, особенно в сфере общего (школьного) образования. Институты общественного участия в управлении образованием сложились в большей степени в сфере высшего образования (выборность ректора, полномочия ученого совета вуза и др.). Во многом это связано с тем, что в федеральном законе «О высшем и послевузовском образовании» в явном виде сформулированы особенности управления учреждениями высшего образования. В сфере общего образования, наиболее массовой подсистеме образовательной системы, государственно-общественный характер управления реализуется в явно недостаточной мере и нуждается в конкретизации на законодательном и нормативно-методическом уровне.

¹⁸ Ст. 35, п. 2 ФЗ «Об образовании». Заметим, что в законе – в отличие, например, от законодательства о госслужбе, об управлении в вооруженных силах и т.п. – не написан только принцип единоначалия.

Управляющий совет должен работать над созданием позитивного образа школы, чтобы подчеркнуть ее ценность для местного сообщества, а если необходимо, то быть готовым защищать свою школу от несправедливых и необоснованных замечаний, претензий.

Можно выделить ряд основных принципов, соблюдение которых необходимо для работы истинного управляющего школьного совета.

- Корпоративность. Управляющий совет – это коллегиальный орган управления школы; «парламент», где представлены интересы всех участников, заказчиков и потребителей образовательного процесса [269].

- Функциональность. Наделенный четко определенными управленческими полномочиями, совет не должен вмешиваться в профессиональные вопросы преподавательской деятельности.

- Прозрачность. Управляющий совет строит свою деятельность по принципу открытости и демократической подотчетности.

- Стратегичность. Совет принимает наиболее значимые для всех участников образовательного процесса решения в постановке цели, задач, в определении приоритетов и контроле результатов.

Основными функциями управляющего школьного совета должны быть:

- принятие и изменение устава общеобразовательного учреждения;

- утверждение плана развития общеобразовательного учреждения;

- содействие привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития общеобразовательного учреждения;

- планирование и утверждение расходования средств, полученных образовательным учреждением от уставной, приносящей доходы деятельности и из внебюджетных источников;

- принятие решений об исключении учащегося из общеобразовательного учреждения,

- формирование доклада о состоянии дел в школе и о выполнении задач, определяемых школой самостоятельно.

Управляющий школьный совет может рассматривать и решать иные вопросы, отнесенные к его компетенции Типовым положением об общеобразовательном учреждении, Положением об управляющем совете общеобразовательного учреждения или Уставом общеобразовательного учреждения.

Если рассматривать целевые ориентиры деятельности попечительских структур, то можно выделить четыре уровня стратегической деятельности:

- решение отдельных проблем в сфере образования;

- развитие сферы образования или конкретного образовательного учреждения;

- региональное или городское развитие;

- развитие попечительства как важнейшего общественного института становления местного самоуправления.

По результатам проведенных исследований эксперты утверждают, что чаще всего попечительские структуры ориентированы на решение локальных задач, связанных с повышением эффективности деятельности образовательных учреждений. Например, наиболее распространенными целевыми ориентирами являются привлечение в образовательные учреждения внебюджетных денежных средств, повышение платежеспособности образовательного учреждения, организация акций, кружков и т.д.

Однако в последние годы попечительские советы начали ставить задачи, связанные с тремя другими группами целей. Например, в республике Саха (Якутия) разработана концепция развития попечительства, в которой определены приоритетные направления попечительского движения и поставлен вопрос о переходе от системы государственного управления образовательными учреждениями к государственно-общественной форме управления, действует Ассоциация попечительских советов учреждений образования [238].

Итак, изначально попечительские советы сосредотачивали свое внимание, в основном, на решении конкретных проблем образовательных учреждений. В последние годы попечительские советы создаются уже не только для решения локальных вопросов, а с целью развития сферы образования в целом. Пока в меньшей степени попечительские советы ориентированы на задачи, связанные с региональным развитием и развитием собственно института попечительства как ключевого механизма в становлении гражданского общества.

Кроме того, если говорить о попечительстве по отношению к муниципальной системе образования в целом, то его зачастую осуществляет ассоциативная структура. Важно, чтобы в таком попечительском совете образования муниципальной территории были представлены все значимые распорядители ее ресурсов – первые лица местной представительной, исполнительной и судебной власти (административный ресурс), крупнейшие налогоплательщики (финансовые и материальные ресурсы), авторитетные деятели культуры (духовный ресурс), руководство правоохранительных органов и статусные военные, ветераны (силовой ресурс).

Попечительство образовательного учреждения осуществляет попечительский совет этого ОУ, который может образовать юридическое лицо, а может действовать без образования юридического лица. Чаще всего такой Попечительский совет состоит из родителей, выпускников и «друзей образовательного учреждения», среди которых могут быть лица и организации, предприятия, учреждения, связанные с данным ОУ неформальными или договорными отношениями (например, отношениями взаимопомощи и «шефствования», академических льгот и т.п.).

Попечительство по отношению к образовательным феноменам и отдельным программам внутришкольного, межшкольного и внешкольного характера (любым образовательным явлениям таксономически ниже уровня учреждения) осуществляют конкретные попечители (физические или юридические лица), которые для осуществления данной деятельности так же могут образовывать ассоциации попечителей любого формата с соответствующей организационной группой. Например, можно представить себе педагога-новатора, по отношению к которому осуществляется как индивидуальное, так и ассоциированное попечительство, то же самое может происходить по отношению к неблагополучным подросткам или детской студии.

Анализ нормативно-правовой базы, обеспечивающей развитие попечительства, позволяет выделить две составляющие: федеральное законодательство и локальные нормативные акты, которые разрабатываются конкретными местными учреждениями и организациями.

Федеральное законодательство, представляющие собой основу для развития попечительства, включает следующие законы и нормативные акты:

- Гражданский кодекс РФ ст.48-53;
- Закон РФ «Об образовании», пункт 6-ст.2, ст.32, ст.35, ст.36;
- Закон РФ «О некоммерческих организациях», ст. 10, ст.15, ст. 24, ст.26;
- Закон РФ «Об общественных объединениях», ст. 8, ст.12, ст.18;
- Указ Президента РФ от 31 августа 1999 г. № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 10 декабря 1999 г. № 1379 «Об утверждении Примерного положения о Попечительском совете общеобразовательного учреждения»;
- Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31.08.94 № 1008;

На основе перечисленных федеральных законодательных актов разрабатываются нормативные акты на уровне региона, муниципалитета, учреждений социальной сферы. Так, попечительские советы в образовательных учреждениях создаются, в основном, в соответствии со следующими локальными нормативными актами:

- Устав общеобразовательного учреждения;

- приложения к Уставу, которые конкретизируют специфику деятельности каждого органа самоуправления в общеобразовательном учреждении во избежание дублирования функций;

- приказы директора образовательного учреждения, которыми вводятся в действие локальные акты.

Необходимо отметить, что сегодня существует несколько уровней попечительства: уровень образовательных учреждений, муниципальный и региональный уровни. Каждый из этих уровней отличается многообразием организационно-правовых форм. Например, при общеобразовательных учреждениях могут создаваться попечительские советы, не имеющие статус юридического лица, основой их деятельности является Устав общеобразовательного учреждения, и с условием образования юридического лица.

Например, в г. Красноярске созданы 33 попечительские структуры: в 8-ми учреждениях в виде некоммерческих партнерств, в 10-ти школах работают фонды, а в 15-ти школах действуют Попечительские советы без образования юридического лица.

Районные и городские попечительские структуры могут создаваться при районных структурах муниципалитетов, ориентироваться на поддержку только тех образовательных учреждений, где обучаются социально уязвимые группы, либо вообще концентрировать интеллектуальный, творческий и финансовый потенциал территории в ассоциативной структуре и ставить перед собой комплексные для территории задачи (села, малые города).

В ряде крупных городов начали складываться ассоциативные формы попечительства: союзы, советы, лиги попечителей. Наиболее явно представлены ассоциативные образования в Москве, Красноярске, Иркутске, Нижнем Новгороде, Самаре, городах республики Саха (Якутия).

Требованием современного периода является создание не только организационных схем реализации попечительства в конкретной школе или на территории, но и механизмов деятельности попечительских структур через разработку локальных нормативных актов.

Так, во многих образовательных учреждениях разработаны механизмы функционирования попечительства в форме Положений:

- о Попечительском совете образовательного учреждения;
- о временных комиссиях при Попечительском совете образовательного учреждения;
- об установлении надбавок и доплат к должностным окладам;
- о стипендиях для обучающихся.

Среди федеральных округов выделяются регионы Приволжского федерального округа, где вопросы попечительства рассматриваются системно. Именно здесь появились прецеденты соорганизации деятельности советов разных уровней, как между собой, так и с другими общественными формированиями, что позволяет ставить и решать вопросы попечительства в более широком контексте: развития территорий, сфер, человеческих ресурсов регионов.

Необходимо заметить также, что для успешного развития попечительства необходимо максимально «вписаться» в уже существующее правовое поле. Нормотворчество в данном направлении должно быть минимальным. Создание для попечительства своей законодательной базы недопустимо. Попечительские структуры с образованием юридического лица должны работать в соответствии с имеющимся законодательством о некоммерческих организациях (фондах и т.д.).

Существующее ныне законодательство позволяет развиваться движению, вопрос лишь в том, какая из существующих возможных форм наиболее целесообразна.

По смыслу, вложенному законодательством в разные организационно-правовые формы некоммерческих организаций, попечительские советы целесообразно создавать в виде общественных организаций, фондов, автономных некоммерческих организаций (ст. 6, 7, 10 ФЗ «О некоммерческих организациях»). Создание попечительского совета в виде

фонда является обязательным условием, предписанным законом и предполагает наличие в данном фонде попечительского совета как надзорного и контролирующего органа [227].

Целенаправленная общественно полезная деятельность, для проведения которой создается фонд, является основной его деятельностью, и имущество фонда должно использоваться исключительно при осуществлении этой деятельности. Нарушение этого положения может повлечь ликвидацию фонда в судебном порядке. Однако совершенно очевидно, что ни фонд, ни любая другая некоммерческая организация не в состоянии реализовать свои уставные цели только за счет учредителей и членов организации. Общественно полезная деятельность требует наличия финансовых возможностей, в связи с чем фонды имеют право заниматься коммерческой деятельностью. То, как сформулировано это право, с одной стороны, существенно ограничивает правоспособность фонда (как и любой другой некоммерческой организации), а с другой – затрудняет получение доходов.

На практике бывает достаточно сложно отделить коммерческую деятельность фонда, соответствующую целям его создания, от коммерческой деятельности, явно не соответствующей им. Более того, если полученная прибыль направляется на уставную деятельность фонда, то это, пожалуй, наиболее важный критерий оценки соответствия.

В целях возможного контроля со стороны любого заинтересованного лица законодатель обязал фонды публично отчитываться об использовании ими своего имущества путем ежегодных публикаций отчетов в средствах массовой информации. Законодательство не определяет печатные органы, в которых надлежит ежегодно публиковать такой отчет об использовании фондом своего имущества. Очевидно, что печатать отчеты фонды должны в изданиях, выходящих по месту регистрации фонда, чтобы регистрирующий орган всегда мог проконтролировать достоверность отчета или просто его наличие.

Кроме заинтересованных лиц и регистрирующего органа, контроль за использованием фондом своего имущества осуществляет специально создаваемый в самом фонде орган – попечительский совет. Практически задача не из простых: с одной стороны, совет не должен мешать фонду осуществлять свою уставную и коммерческую деятельность, с другой, контроль за надлежащим использованием имущества фонда его органами управления должен быть реальным, а не подразумеваемым. Насколько обязательны для высшего органа управления фонда решения попечительского совета, какие именно решения, определяется учредителями фонда в его уставе. Если устав не содержит таких положений, то у попечительского совета как контролирующего органа всегда остается возможность через суд воздействовать на управление фонда в случае ненадлежащего использования его имущества.

Некоммерческие партнерства – новая для нашего законодательства форма существования некоммерческой организации, впервые определенная Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Учредителями, а в дальнейшем членами этой организации могут стать как физические, так и юридические лица. В ст. 8 закона не установлено никаких ограничений для членства в партнерстве.

Как и в отношении других некоммерческих организаций, закон не устанавливает ограничений, касающихся определенных видов имущества, которое может быть передано некоммерческому партнерству при формировании его имущественной базы. Однако имущество некоммерческого партнерства делится на собственно имущество, обеспечивающее деятельность партнерства, и членские взносы участников. Понятие «членские взносы» закон не раскрывает, оставляя определение того, как они выплачиваются, за уставом партнерства. Практика свидетельствует, что чаще всего членские взносы выплачиваются деньгами, что отнюдь не исключает других вариантов.

Учредительными документами партнерства, согласно ст. 14 закона, могут быть только устав или устав и учредительный договор. Подобная свобода выбора

учредительных документов на практике может создать ряд сложностей для лиц, которые будут вести дела с некоммерческими партнерствами.

В целом, Примерное положение о попечительском совете общеобразовательного учреждения утверждено постановлением Правительством Российской Федерации от 10.12.99 № 1379. В соответствии, с п. 2 указанного Примерного положения в состав попечительского совета могут входить участники образовательного процесса и иные лица, заинтересованные в совершенствовании деятельности и развитии общеобразовательного учреждения. Участниками образовательного процесса общеобразовательного учреждения согласно п. 45 Типового положения об общеобразовательном учреждении являются обучающиеся, педагогические работники учреждения и родители (законные представители) обучающихся. Кто конкретно из перечисленных участников образовательного процесса, и при каких условиях войдет в состав попечительского совета, решает само общеобразовательное учреждение.

Как показала практика, самую активную группу субъектов попечительства составляют родители, педагогические сообщества и выпускники. Другая группа активных участников становления попечительства представлена малым, средним, крупным бизнесом и другими хозяйствующими субъектами, которые начали помогать общеобразовательным учреждениям 2-3 года назад. Именно представители бизнес-структур фиксировали, как неэффективно работает экономика образования: отсутствует бюджет школ, нет возможности для финансового маневра и поощрения талантливых педагогов и детей. Третья группа является одним из инициаторов развития попечительского движения, это органы управления различных уровней. Ключевую роль в этой группе играют органы местного самоуправления, которые используют самые разные организационно-правовые формы попечительства на территориях муниципальных образований [208, с.16-17]. Активными инициаторами и участниками попечительства стали органы местного самоуправления Самарской, Иркутской, Ульяновской, Ярославской областей. В ряде муниципальных образований советы возглавляют главы городов.

Попечительский совет содействует привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития учреждения, организации и улучшения условий труда работников, совершенствования материально-технической базы учреждения; организации массовых мероприятий. Попечительский совет рассматривает и другие вопросы, отнесенные к его компетенции уставом общеобразовательного учреждения. В негосударственных образовательных учреждениях попечительский совет по поручению учредителя учреждения определяет схему внутреннего управления, процедуру назначения или выборов руководителя учреждения и его полномочия [109].

Таким образом, существующая законодательная и иная нормативно-правовая база вполне допускает формирование и эффективную работу школьного совета как органа самоуправления с соответствующим набором функций, хотя и имеет значительные проблемы, не позволяющие в полной мере задействовать общественный ресурс для развития системы образования. Дело в том, что основные федеральные нормы, относящиеся к общественному участию в управлении, носили необязательный, «благопожелательный» характер (как говорят юристы, «не императивный, но факультативный»)[269, с.6]. Нормы закона «Об образовании» (статьи 2 и 35), конечно, давали формальную возможность развертывания общественной управленческой составляющей, однако совершенно не случайно, что реализованы они не были, поскольку попечительский совет был представлен в данных документах как необязательный орган с весьма неопределенными «содействующими» функциями [269, с.7].

По предлагаемым сегодня законопроектам [267] в новой модели управления школой управленческие функции распределяются между директором школы и управляющим советом.

Директорам школ и созданному управляющему совету предлагается пересмотреть свой привычный процесс принятия решений и распределения функций, приняв во внимание представленный примерный вариант распределения компетенций между советом общеобразовательного учреждения и директором школы.

Для подготовки материалов к заседаниям совета и выработке проектов решений могут создаваться постоянные и временные Комиссии совета. Постоянные комиссии формируются по основным направлениям деятельности совета, которые прописаны в уставе. Временные комиссии создаются для проработки отдельных вопросов деятельности школы, входящих в компетенцию совета.

Совет может привлекать экспертов или просить конкретных лиц о содействии в работе комиссии. Привлеченные члены комиссии могут не быть членами совета. Например, могут быть созданы следующие комиссии: Организационно-педагогическая, Финансовая, Информационная, Приемная.

Член совета имеет право:

- участвовать в заседаниях совета и его комиссий, в обсуждении и принятии решений; член совета, оставшийся в меньшинстве при голосовании, вправе выразить в письменной форме свое особое мнение, которое приобщается к протоколу заседания совета;

- инициировать проведение заседания совета по любому вопросу, относящемуся к его компетенции;

- требовать от администрации общеобразовательного учреждения предоставления всей необходимой для участия в работе совета информации по вопросам, относящимся к компетенции совета;

- присутствовать на заседании педагогического совета школы с правом совещательного голоса;

- присутствовать в качестве наблюдателя при проведении лицензионной экспертизы и аттестационной экспертизы данного общеобразовательного учреждения (кроме членов совета из числа работников общеобразовательного учреждения);

- досрочно выйти из состава совета.

Член совета обязан принимать активное участие в его деятельности, действовать при этом добросовестно и рассудительно, критично, но доброжелательно.

Управляющий совет состоит из представителей родителей (выборы), работников образовательного учреждения (выборы), руководителя учреждения (кооптация) а также представителя учредителя (назначение). Не менее очевидно, что по мере необходимости Управляющий совет может кооптировать в свой состав представителей широкой общественности.

При этом наша практика показывает, что желательно, чтобы количество членов Управляющего совета из числа работников общеобразовательного учреждения не превышало одной четверти общего числа членов совета.

Формирование состава совета на практике – это выборы, чаще всего инициирующееся администрацией школы. В этой связи на руководство школы ложится задача не только организации процесса, включая документальную фиксацию, но и обеспечение их открытого, публичного и демократического характера.

Для проведения выборов в совет создается избирательная комиссия. В ее состав назначается представитель учредителя, и избираются представители органов самоуправления школы (педагогического совета, родительского комитета, имеющегося школьного совета). Приказом руководителя общеобразовательного учреждения утверждается состав избирательной комиссии, и назначаются сроки выборов. На собрании избирательной комиссии выбираются председатель, секретарь и счетная комиссия.

Достаточно эффективной можно считать форму, предлагаемую М.С. Митькиной [267, с.80]: члены совета из числа родителей избираются общим собранием родителей (работники общеобразовательного учреждения, дети которых обучаются в данном

образовательном учреждении, не могут быть избраны в члены совета в качестве представителей родителей); члены совета от обучающихся избираются по одному представителю от каждой из параллелей третьей ступени общего образования (при наличии таковой); члены совета из числа работников избираются общим собранием работников данного общеобразовательного учреждения.

Попечительское сообщество муниципальной территории специфическими средствами попечительства (авторитетное согласование, рекомендации по проблемным вопросам, влияние на расстановку кадров, внутренний уклад образовательных учреждений, воздействие на психолого-педагогическую среду, формы, методы и средства педагогического воздействия, прямое и опосредованное влияние на культуру управления образовательными феноменами, создание атмосферы социальной солидарности в системе образования муниципальной территории и вокруг нее, привлечение в систему образования политико-административных, силовых, финансово-хозяйственных и социально-духовных, культурно-интеллектуальных ресурсов), не принадлежащими к образовательной области (в том числе внебюджетными финансовыми и материально-натуральными средствами), способствует положительной динамике эффективности системы образования этой территории, в целом, каждого образовательного учреждения, каждого образовательного феномена, ставшего объектом попечительства, в частности.

Попечительское сообщество вследствие кумулятивного эффекта социальной солидарности (привлечения в систему образования нетрадиционных для отрасли ресурсов нетрадиционными способами) одно только может в обозримые сроки придать муниципальной системе образования черты «эффективной школы», вывести объекты попечительства в режим устойчивого развития.

Рассмотрим одну из моделей, предлагаемую петербургскими авторами [219], которая может быть использована для попечительских советов в процессе развития системы общего образования на уровне муниципалитета или региона.

Эта модель предполагает сосредоточение дополнительных внебюджетных средств попечителей во внебюджетном фонде органа управления образованием, в ведении которого находятся школы, детские сады и другие образовательные учреждения. В Попечительский совет может входить глава администрации территории (или его заместитель), учредители образовательных учреждений, администрация детских садов и школ, отдельные физические лица, постоянно спонсирующие фонд, представители искусства, науки, имеющие высокий авторитет в коллективах учреждений, района, города.

В данной модели определено, что попечительский совет является консультативно-совещательным органом при управлении образованием с правами распределителя фонда развития органа управления образованием определенной территории. Предполагается, что совет может взаимодействовать с органами управления образованием при разработке проектов решений по вопросам развития образования.

Общественный попечительский совет на региональном уровне может быть создан как общественно-консультационный орган, координирующий деятельность муниципальных (районных) попечительских советов (возможно, попечительских советов образовательных учреждений), способствующий развитию системы общего образования региона.

При решении вопроса о выборе организационно-правовой формы попечительского совета следует учитывать целый ряд факторов: программно-стратегические цели; наличие налоговых льгот; имидж той или иной организационной формы в общественном сознании; возможность привлечения дополнительного финансирования; возможность ликвидации организации по решению учредителей; право на занятие предпринимательской деятельностью; обязательность аудита; возможность признания организации несостоятельной (банкротом); сложность управления, и ряд других.

Региональный общественный попечительский совет образования:

а) постоянно действующий коллегиальный орган на общественных началах при органе исполнительной власти регионального уровня;

б) главной целью деятельности регионального попечительского совета является координация работы районных попечительских советов и попечительских советов при образовательных учреждениях региона; содействие образованию для реализации его задач; содействие привлечению внебюджетных финансовых ресурсов и (или) средств для укрепления материальной базы образовательных учреждений и повышения качества оказываемых ими услуг;

в) региональный попечительский совет не вправе вмешиваться в текущую оперативно-распорядительскую деятельность региональных органов управления образованием;

г) региональный попечительский совет вправе организовывать городские, районные и школьные фонды с целью привлечения пожертвований и целевых внебюджетных средств в сферу образования;

д) региональный попечительский совет взаимодействует с педагогическими советами образовательных учреждений и другими органами школьного самоуправления;

е) представители регионального попечительского совета могут участвовать в работе муниципальных (районных) попечительских советов и в работе попечительских советов, педагогических советов, родительских комитетов образовательных учреждений.

Региональный попечительский совет обладает следующими полномочиями:

а) определяет направления использования образовательными учреждениями пожертвований, выделенных данному учреждению юридическими и физическими лицами, если они не являются целевыми;

б) содействует организации конкурсов, соревнований и других массовых школьных и внешкольных мероприятий для учащихся;

в) содействует урегулированию разногласий между благотворителем, учредителем, органами управления образованием, образовательным учреждением и участниками образовательного процесса при распределении и использовании внебюджетных средств;

г) заслушивает ежегодные отчеты руководителей попечительских советов различных уровней, а также руководителей образовательных учреждений об использовании ранее привлеченных внебюджетных и благотворительных финансовых средств;

д) приглашает на свои заседания участников образовательного процесса, представителей органов местного самоуправления, а также заинтересованных юридических и физических лиц;

е) рассматривает другие вопросы, отнесенные к компетенции попечительского совета в соответствии со своим положением (уставом);

ж) рассматривает поступающие в попечительский совет заявления и обращения граждан по вопросам материально-технического обеспечения образовательного процесса в каждом конкретном учреждении, его финансово-хозяйственной деятельности, использования, сохранения и укрепления его материально-технической базы;

з) вносит предложения по вопросам реорганизации, ликвидации, перепрофилирования каждого отдельного образовательного учреждения;

и) осуществляет контроль за целевым использованием внебюджетных средств;

к) организует фонды по сбору и накоплению внебюджетных благотворительных средств, с целью оказания планового и (или) целевого финансирования образовательных учреждений региона.

Формы привлечения и расходования дополнительных внебюджетных средств Попечительского совета на региональном уровне:

1. Привлечение дополнительных внебюджетных средств попечительским советом может осуществляться в форме пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц (в том числе иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц).

2. Привлечение целевых взносов родителей и законных представителей обучающихся может иметь своей целью приобретение необходимого образовательным учреждениям имущества, укрепление и развитие материально-технической базы учреждений, охрану безопасности обучающихся в период образовательного процесса либо решение иных задач, не противоречащих действующему законодательству и уставной деятельности учреждений.

3. Инициатива о привлечении целевых взносов может исходить от учредителей попечительского совета, руководителей образовательных учреждений или иного органа самоуправления учреждений, а также от законных представителей обучающихся.

4. Размер родительского целевого взноса определяется каждым из законных представителей самостоятельно, исходя из имеющихся возможностей, либо коллегиальным решением родительского комитета класса и (или) школы.

5. Целевые взносы законных представителей на основании их заявления и (или) договора вносятся в учреждения банка на расчетный счет фонда при Попечительском совете и (или) учреждении.

6. Распоряжение привлеченными целевыми взносами осуществляет руководитель целевого благополучателя – образовательного учреждения, муниципальные органы управления образованием по согласованию с Попечительским советом.

7. Пожертвования образовательным учреждениям посредством работы попечительских советов могут производиться физическими и юридическими лицами в денежном или материальном выражении в порядке, установленном Гражданским Кодексом Российской Федерации.

Для реализации данных форм привлечения внебюджетных средств с целью развития региональной системы образования попечительский совет регионального уровня создает некоммерческую организацию – фонд.

Миссия фонда – привлечение в образование на региональном уровне внебюджетных финансовых средств с последующим общественным контролем их целевого использования.

Целью фонда является разработка ряда целевых программ по привлечению внебюджетных средств и иных материальных и интеллектуальных ресурсов в сферу образования региона.

Источники финансирования работы Фонда:

1. Работа с внешкольными ресурсами (с государственными органами управления, депутатами городского и муниципальных уровней, со спонсорами, благотворителями и ресурсными коммерческими структурами):

- благотворительные взносы;
- членские взносы;
- бюджетные подрядные работы;
- муниципальные подрядные работы;
- текущие платежи;
- учредительные взносы;
- фандрайзинговое привлечение средств;
- реализация целевых благотворительных акций.

2. Работа с внутришкольными ресурсами (родители учащихся, учителя, учащиеся):

- вовлечение родителей в работу органов школьного самоуправления;
- реализация целевых программ по поддержке чистоты и озеленению учреждений силами учащихся и населения микрорайона;
- экономия расходующихся средств;
- благотворительная помощь «руками взрослых»;
- ведение программы по сохранению учебных пособий;
- благотворительная помощь родителей;
- проведение благотворительных баллов и распродаж для спонсоров школы.

В компетенцию участников фонда входит реализация следующих прав:

- формировать свой состав на основе добровольного объединения представителей организаций и учреждений, объединений и отдельных граждан для решения поставленных задач;
- привлекать спонсорские и благотворительные материальные средства, а также услуги и помощь иного характера с целью содействия функционированию и развитию учреждений;
- выходить с предложениями к организациям и частным лицам, родителям учащихся об оказании посильной помощи учреждениям;
- принимать решения о направлении привлеченных средств на цели образовательного процесса и утверждать соответствующую смету расходов;
- содействовать целевому расходованию бюджетных и привлеченных внебюджетных финансовых и иных средств, выделенных на содержание учреждений; в случае их нецелевого использования и расходования информировать об этом органы, осуществляющие контроль за деятельностью учреждений;
- периодически заслушивать отчеты руководства учреждений, районных и школьных советов о реализации принятых решений;
- знакомиться с перспективой развития системы образования города, городских районов и образовательных учреждений, заслушивать отчеты о реализации программ развития учреждений на каждом этапе, предлагать соответствующие коррективы;
- вносить предложения в Правительство РФ, в региональное Правительство и комитеты, в муниципальные органы управления образованием по совершенствованию деятельности образовательных учреждений в сфере образования, культуры, обслуживания населения, укрепления кадрового состава учреждений и развития их материально-технической базы;
- принимать участие в конференциях, совещаниях, семинарах, а также выступать в средствах массовой информации по вопросам предоставления учреждениями услуг в сфере образования;
- выступать инициатором создания общественных организаций и фондов, как юридических и не юридических лиц, необходимых для решения задач развития региональной системы общего образования.

Несмотря на актуальность обозначенной проблемы, развитие попечительства не является гарантированным результатом реформирования образования. Существует ряд рисков, которые могут свести на нет множество усилий. Среди таковых можно назвать законодательную неопределенность формы «попечительство», а именно отсутствие термина «попечительство» в законодательных актах, отражение лишь термина «благотворительность», не предполагающей никакого участия самого благотворителя в управлении переданными средствами и, тем более, бюджетными. Т.е. современное законодательство не предполагает возможности вовлечения попечителя в процесс принятия решений.

Очевидность актуальности и значимости обсуждаемого здесь института не исключает ряд внешних условий, которые вместе составляют проблемное поле становления попечительства и создания попечительских советов.

По мнению М.В. Никитина [195, с.42], контроль за расходованием бюджетных и внебюджетных средств, согласно Закону РФ «Об образовании» и последующим федеральным нормативным актам о Попечительских советах, осуществляется теми субъектами, которые их выделяют.

Одним из наиболее актуальных сегодня остается вопрос о необходимости уточнения и разведения функций Совета образовательного учреждения, Попечительского совета, родительского комитета, Педагогического совета, Совета школьного самоуправления. Реально существует подмена формы участия общественности в управлении формой спонсорства (благотворительность), т.е. попечителя воспринимают как спонсора.

Потребность в попечителе возникает в том случае, если надо привлечь дополнительные средства. Общественность допускается к управлению обычно в виде традиционных родительских комитетов.

До сих пор не сложился понятийный аппарат, язык попечительства, что затрудняет оформление его функций, попечительство зачастую существует в традиционных устаревших организационных формах.

Кроме того, попечительский совет как новый общественный институт осуществления управления образованием не может эффективно работать в рамках старых, сложившихся в советское время, организационных форм. Необходимы механизмы и институциональные способы формирования функций этих институтов и их закрепления.

Распространенная практика заключается в том, что основной функцией попечительских советов оказывается спонсорская помощь образовательным учреждениям. Это связано и с тем, что первоначально в федеральном законодательстве за ними были закреплены именно эти задачи. Достаточно традиционным следует признать следующий набор функций попечительского совета: содействие привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития школы; содействие организации и улучшению условий труда педагогических и других работников школы; содействие организации школьных конкурсов, соревнований и других массовых внешкольных мероприятий; содействие совершенствованию материально-технической базы школы, благоустройству его помещений и территории.

Результатом может стать отток из попечителей тех субъектов, которые ориентированы на внесение изменений в содержание образования. Наблюдаемая в России практика показывает, что закономерным для ситуаций, когда члены совета «используются» только в качестве доноров финансовой и любой другой помощи и не имеют возможности реально влиять на значимые вопросы организации школьной жизни, отсюда – быстрое падение энтузиазма, а значит, и объема привлекаемых ресурсов.

Как утверждают некоторые эксперты, это может привести к превращению попечительских структур в «конторы» по производству имиджей для определенной части карьерноустремленных участников рыночных и политических сегментов общества [208, с.30].

Сегодня можно говорить о насаждении попечительства «сверху». При отсутствии законодательной базы и мотивации развития попечительства, общественного «соуправления» образованием, оно внедряется административными методами. Кроме того, идет подавление традиционных форм, возникших спонтанно, демократическим путем, формами, которые «утверждены и одобрены» вышестоящими органами.

Вторая особенность современной ситуации – сокращение бюджетного финансирования (обязательств бюджетов разного уровня) при возникновении внебюджетных (спонсорских) средств. Бюджетный Кодекс, вводя порядок учета внебюджетных средств на бюджетных счетах казначейства, практически узаконил изъятие внебюджетных средств у бюджетных учреждений. У администрации существует явный соблазн уменьшать бюджетное финансирование тем учреждениям, которые и так имеют достаточно финансовых ресурсов за счет внебюджетных средств.

Структура бюджетных отношений такова, что происходит сокращение бюджетных поступлений в регионы и органы местного самоуправления, потому попечительская деятельность будет направлена на «латание дыр» в местных бюджетах и ограничится поддержкой материально-технической базы школ. Различный уровень социально-экономического развития регионов требует дифференцированного подхода в определении условий и механизмов разворачивания попечительства в России. А налоговая политика государства такова, что попечительству приходится инициировать и поддерживать этот сектор, поскольку работа в нем приравнена по условиям к предпринимательской. Ведомственное же устройство властных структур приводит к слабым координационным

связям, поэтому постановка системных задач для попечительства (развитие территории и т.п.) непосильна попечительским советам.

При перераспределении даже небольшого объема управленческих полномочий члены Совета превращаются в активных участников со-управления школой.

В настоящее время происходит расширение функций советов: от вопросов, в основном, финансовой поддержки к более масштабным видам деятельности, ориентированным на изменение содержания образования, на формирование общественного заказа.

К одним из базовых процессов, обуславливающих снятие многих барьеров для развития попечительства в России, относится построение правового поля институционализации попечительских советов, точнее институализации нового для нас феномена «опекаемой со стороны микросоциума школы», как одного из важнейших элементов гражданского общества. Однако эта задача может быть решена только в случае появления нового активного социально-гражданского субъекта – движения попечителей.

Сегодня эта сторона выстраивания равноправных отношений между государством и обществом фактически отсутствует. Существующие попечительские советы пока слабо могут выполнить свою миссию – стать ответственной общественной силой, несущей школе реальный социальный заказ, и ресурсно-обеспечивающей его выполнение.

Формирование положительного общественного мнения становится первоочередной задачей социального проектирования попечительского движения, основой для перехода с уровня положительного эмоционального отношения к позитивным поведенческим установкам. Поэтому одним из направлений кампании по продвижению в СМИ должно стать освещение попечительского движения как становящегося института гражданского общества, аккумулирующего образовательные потребности граждан, как пространства диалога с властью, пространства формирования общественного заказа на образование.

Принципиально важным оказывается распространение зарубежного опыта попечительской деятельности, начиная от серьезных, аналитических исследований и заканчивая публикацией интервью с лицами, занимающимися попечительством в образовании (председатели попечительских советов, родители, выпускники и т.п.). Необходимо показывать различные существующие формы участия граждан в реализации образовательной политики (образовательные советы, наблюдательные советы, ассоциации выпускников, ассоциации родителей, фонды поддержки и т.п.).

В этом отношении неоценимым подспорьем может стать информирование населения о попечительской деятельности в дореволюционной России. Попечительское движение должно представлять не как чуждое западное влияние, несовместимое с традиционным отечественным менталитетом, а как необходимая черта любого развитого общества. Региональный характер публикуемых материалов продемонстрирует, что развитие попечительской деятельности – это не искусственный эксперимент высоких чиновников «из центра», а исторически обусловленная особенность жизни и образования в тех местах, где предполагается развитие движения попечителей.

Итак, по итогам проведенного анализа можно сделать некоторые выводы. Попечительское движение находится в России пока еще в начале своего пути. Уже существующий опыт создания и функционирования попечительских советов в различных регионах может рассматриваться как наличный ресурс.

Эффективно организованная деятельность управляющего совета – это мощная социальная защита для всех работников школы, а также дополнительный организационный, финансовый и интеллектуальный ресурс развития школы.

Выделенные группы проблем можно рассматривать в качестве возможностей для планирования программы развития и становления попечительского движения. Для этого предварительно необходимо четко определить сущность попечительства, попечительской деятельности, ее субъекты.

Имеющийся в России опыт свидетельствует о том, что наиболее успешно процесс становления попечительства происходит в территориях, в которых на повестку дня поставлен вопрос об общественно-государственном управлении образованием, где разрабатывается комплекс инновационных проектов и программ по данной проблематике [208, с.34]. Об этом свидетельствуют и результаты проведенного нами исследования¹⁹.

В ходе этого исследования опрашивались родители выделенных нами двух типов школ. Их мнения и ответы являлись показателем того, насколько внедрение одного из механизмов общественного участия, а именно Совета школы, в его различном по активности воплощении, реально способно воздействовать на создание предпосылок для включения родительской общественности в жизнь школы и способствовать, тем самым, привлечению различных (человеческих, финансовых, временных и пр.) ресурсов.

Сравнительный анализ двух групп школ показывает, что среди мотивов выбора родителями школ со слабыми механизмами общественного участия преобладают такие, как территориальная близость, общее представление о хорошем качестве образования («здесь дают хорошие знания»), ориентация на конкретного педагога («хороший педагог начальной школы»), собственный опыт («я здесь сам учился»), наличие профильного образования и вынужденный выбор («не взяли в гимназию»). Мотивы же выбора школ с более развитыми и активными Советами отличаются большей осознанностью, в них регулярно встречаются отсылки на конкретные примеры качественного образования, а также на значимость особенностей взаимодействия с учениками: «здесь дают хорошие знания по иностранному», «хорошо преподают математику», «ребенку комфортно здесь», «здесь детей уважают, они активно участвуют в жизни школы». Кроме того, о таких образовательных учреждениях складывается благоприятное мнение в сообществе, им доверяют: «много хороших отзывов», «доверяю коллективу школы».

Перечень мотивов выбора таких школ достаточно широк, родители легко называют две-три причины. В первой же группе образовательных учреждений ответы родителей отличаются словесной скудостью, чаще всего приводится только одна причина выбора школы, реже – две-три.

Такие результаты исследования позволяют предположить, что активность и содержание деятельности школьных советов влияет на формирование определенного общественного мнения об образовательном учреждении и на создание условий для сознательного выбора того или иного учебного заведения. При этом, в ситуации выбора родителями образовательных учреждений с высокоразвитыми механизмами общественного участия в управлении школой значительно снижается значимость территориального фактора.

Необходимо отметить, что результаты ответов на вопрос о субъективной оценке доступности информации о состоянии и качестве образования в конкретном учреждении отличаются незначительно в пользу школ с более развитыми механизмами общественного участия: «получение такой информации не представляет никакой трудности» – 60% и 50%, «необходимо предпринять некоторые усилия, чтобы получить такую информацию» – 15% и 40%, «затрудняюсь ответить» – 25% и 10% соответственно.

Структура тех направлений деятельности, где родители считают необходимым участие общественности, несколько различна. Так, в школах с более слабыми механизмами общественного участия влияние общественности считают необходимым в вопросах распоряжении внебюджетными (70%) и бюджетными (55%) средствами, а также

¹⁹ Исследование проводилось в апреле-мае 2006 года. Выборка нерепрезентативная, целевая. Структура выборки представлена двумя группами образовательных учреждений: (1) с достаточно развитыми механизмами общественного участия и (2) со слабыми механизмами общественного участия в управлении образовательным учреждением. В каждой школе, вошедшей в выборку, были опрошены 20 родителей и 20 представителей школьных и попечительских советов. В исследовании приняли участие следующие территории: Волгоград (2 школы), Саратов (1 школа), Омск (5 школ), Томск (2 школы), Хакасия (1 школа). Общее количество опрошенных составило 257 человек.

при внесении изменений в Устав школы (50%). В школах с более сильными механизмами – в распоряжении внебюджетными средствами (65%), в организации наблюдения за работой экзаменационной комиссии (55%), при внесении изменений в Устав школы (50%).

При этом в школах с более слабыми механизмами общественного участия содержание необходимых направлений деятельности советов и тех вопросов, в решении которых родители сами готовы принимать участие, совершенно не совпадают. Здесь родители готовы принимать участие в вопросах изменения образовательных программ – 55% (видимо, в форме составления пожеланий к тому, какие предметы, на их взгляд, необходимо включить в программу обучения школьников), и немного – в работе по изменению Устава школы и в наблюдении за экзаменационной комиссией (по 35%). Фактически, можно сделать предположение лишь готовности родителей в данной группе образовательных учреждений к редкому эпизодическому включению в жизнь школы. Возможно, что такая ситуация складывается в связи с тем, что родители не видят результатов своего соучастия в формировании школьной политики.

Во второй же группе школ структура направлений, где необходимо, по мнению родителей, участие общественности и где они сами готовы принимать участие, фактически совпадают: в распоряжении внебюджетными средствами (60%), организации наблюдения за работой экзаменационной комиссии (60%), при внесении изменений в образовательные программы (45%). Т. е., участие родителей в управлении школой достаточно осознанное, соизмеренное с собственными возможностями и желанием, а также основанное на представлении о содержании этой деятельности.

Необходимо отметить, что родительские оценки реальных возможностей повлиять на наиболее показательные для практики общественного участия элементы работы школы пока еще достаточно скептические в обеих группах образовательных учреждений. Результаты исследования показали не очень большие различия в пользу школ с более развитыми механизмами общественного участия.

Так, в той или иной степени позитивно оценивают возможность родителей повлиять на использование имеющихся у школы финансовых ресурсов 30% и 25% опрошенных, негативно – 45% и 50% соответственно.

Эта возможность, при ее наличии, реализуется, в основном, в двух формах – либо в форме предложений по включению той или иной статьи в бюджет школы на следующий год во время отчетных мероприятий администрации, либо в форме прямых обращений к директору.

Мнение о возможности повлиять на оценку работы педагогического состава школы также нельзя назвать радужным: позитивно ее оценивают 35% и 25%, негативно – 45% и 70% опрошенных родителей соответственно.

При этом перечень форм такого воздействия в школах с более развитыми механизмами общественного участия значительно шире: он включает участие в диагностике педсостава, регулярные встречи с родителями по вопросам работы педагогов, посещение родителями школьных мероприятий и учебных занятий, частные беседы с педагогами и организацию приемов администрации школы. В другой группе школ были названы только частные беседы с педагогами и обращение в администрацию школы; причем в ответах встречались такие типичные комментарии: *«у учителей свое мнение, их невозможно переубедить»*.

Таким образом, результаты опроса родителей показывают, что деятельность советов школ в их реальной, а не демонстративной форме, способно создавать позитивные предпосылки для активного включения общественности в деятельность образовательных учреждений, для формирования активной позиции, в первую очередь, родительской общественности по отношению к формированию образовательной политики территории.

Опрос представителей школьных и попечительских советов школ имел своей задачей получение субъективного мнения о том, как представители данных структур

оценивают свое участие в управлении образовательным учреждением. Приведем наиболее показательные, на наш взгляд, результаты.

В ответ на просьбу привести название той структуры, представителем которой являлся респондент, в группе школ с менее слабыми механизмами общественного участия респонденты в ряде случаев затруднились с точным ответом, либо вообще указывали неверное название (например, «Родительский совет» вместо «Совета школы» и т.п.)

Состав советов школ с более развитыми механизмами общественного участия оказался более разнообразным, в них входят не только представители педагогов, администрации, учеников и родителей, но и общественных организаций, представители крупных компаний, местного сообщества, проживающего на территории, окружающей школу.

Перечень механизмов вхождения в школьные советы в этой группе также более широк: помимо собраний учеников и родителей здесь представлены собрания класса, собрания школы, представления актива общественной организации, органов территориального общественного самоуправления. Кроме того, здесь менее значима роль административного канала вхождения в совет – *«мне предложил директор школы»* (10% – в группе школ с более развитыми механизмами общественного участия, 40% – с менее развитыми механизмами).

Необходимо отметить, что оценки ситуации с изменением возможности для представителей различных групп общественности повлиять на жизнь школы более позитивны в группе школ с более сильными механизмами общественного участия. Так, доля респондентов, считающих, что реальные возможности расширились, составляет 40% и 30% соответственно; доля ответивших, что возможности расширились только формально, в реальности мало что изменилось, 35% и 40%; а доля ответивших, что ничего не изменилось 5% и 15%.

Тем не менее, субъективные оценки представителями школьных советов степени доступности информации о состоянии и качестве образования в школе показывают, что в части открытости деятельности школы с более развитыми механизмами общественного участия отличаются в лучшую сторону. К примеру, доля респондентов, которые отметили, что получение такой информации не представляет никакой трудности, составила 70% и 40%, доля ответов о том, что необходимо предпринять некоторые усилия, чтобы получить такую информацию, – 10% и 25%, и доля ответов, что на сбор такой информации может уйти достаточно большое количество времени и сил, – 0% и 10% соответственно.

Структура ответов о тех сферах, где влияние общественности становится необходимым, в двух группах школ несколько отличается. В школах со слабыми механизмами общественного участия у представителей школьных советов не сложилось более или менее определенного представления о том, где необходима работа школьных советов. Можно было бы предположить, что такая ситуация связана с тем, на какой территории находится та или иная школа. Тем не менее, более детальный анализ показал, что даже в рамках одного такого образовательного учреждения нет консолидированности в представлениях членов школьного совета по этому вопросу.

В школах с сильными механизмами общественного участия мнение членов школьных советов отличается большей согласованностью. Они выделяют такие области, как утверждение расходования внебюджетных средств (95%), внесение изменений в Устав школы (70%), содействие привлечению внебюджетных средств (50%).

При этом и в той и в другой группах образовательных учреждений в число наиболее важных и ныне реализуемых направлений деятельности школьных советов респонденты включили формирование и утверждение программ социальной защиты детей и персонала школы (65% и 40%) и утверждение расходования бюджетных средств (45% и 40%).

К сожалению, согласно результатам исследования, школьные советы привлекаются к управлению образовательным учреждением пока еще только в части распределения

финансовых ресурсов. Такие их управленческие функции, как корректировка образовательного процесса, формирование отчета о результатах деятельности школы и пр., пока не активизированы.

Необходимо отметить, что наиболее рациональным является мнение о том, что попечительская деятельность приобретает содержательные основания лишь в случае участия попечителей в формировании содержания образования (например, участие попечительского совета в формировании образовательной программы школы; участие объединений попечителей в определении содержания региональных программ развития образования; попечительский совет, как источник образовательных инициатив). Попечитель может выступать в качестве носителя корпоративного или социального заказа.

Такой подход имеет несколько оснований. Во-первых, отношения с попечителями, складывающиеся зачастую по принципу «безответного донорства», становятся фактором, тормозящим развитие попечительского движения. Во-вторых, результаты попечительской деятельности (от изменения материального положения до переосмысления отношений участников образовательного пространства с бизнесом и властью) открывают новые образовательные возможности.

Анализ современного состояния развития попечительского движения в Российской Федерации показывает, что в различных регионах страны оно реализуется в разных формах. При формально достаточно широком распространении попечительства на всей территории РФ содержательное наполнение возможного функционала попечительских советов и содержания попечительской деятельности весьма разнообразно.

Развитие попечительского движения требует осмысления непродуктивного опыта административных форм внедрения попечительства и принятия установок по отношению к попечительству как к институту гражданского общества и к попечительской деятельности как способу формирования и поддержки общественного заказа образованию.

Значительный потенциал попечительского движения состоит, согласно мнению ряда экспертов, в одновременном развитии как региональных и федеральных институтов попечительства, формирующих общественную составляющую образовательной политики, так и попечительских советов образовательных учреждений, взаимодействующих на принципах партнерства.

Одновременно значительным моментом признается формирование готовности представителей образовательного сообщества рассматривать попечителей в качестве партнеров в сфере воздействия на содержание образования, а также необходимость создания образовательных программ для представителей попечительства с целью овладения культурными способами оформления заказа в отношении содержания образования.

Становление попечительства в виде управляющих школьных советов требует не столько структурных изменений, сколько изменений в сознании всех участников образовательного процесса, всего общества. Активность участия представителей всех групп в этом деле и положительный результат зависят от наличия таких необходимых условий, как открытость и доступность информации. Одну из главных ролей в настоящий момент здесь играет директор школы.

Таким образом, попечительское движение представляется возможным институтом оформления социального заказа в образовании, что создаст в перспективе возможность оформления национального заказа образованию как результирующего государственной и социальной заказы. Будучи подкрепленным финансовыми обязательствами со стороны попечителей, такое предъявление социального заказа является ответственным, обоснованным и, что особенно важно, ново и ценно, персонифицированным.

Поскольку участие в образовательных советах рассматривается как почетное право члена сообщества влиять на образовательную политику, то основными задачами должно

стать создание общественно-значимого имиджа попечителя и попечительского движения, придание движению попечительства привлекательности в глазах общественности, местного сообщества.

Для того, чтобы декларации о государственно-общественном характере не остались только на бумаге, необходимо законодательно закрепить влияние общественности на выработку и принятие решений по образовательной политике. Причем влияние попечителей должно распространяться не только на внебюджетные, привлеченные средства, но и на бюджетные средства.

Как утверждает А.А. Пинский [269, с.25], можно быть уверенным, что в перспективе предполагаемые изменения в структуре управления затем дадут системный позитивный эффект в экономическом состоянии школы и собственно в структуре, содержании и результативности школьного образования, в том числе его гражданско-воспитательного аспекта. Последнее особенно принципиально. Ширящееся общественное участие в управлении школой, с одной стороны, есть «цель в себе», потому что любой рост самоуправления и снижение уровня отчуждения в большой общественной системе есть благо само по себе. Но с другой стороны, это есть и средство повышения эффективности школьного образования. Образовательные системы в самых разных странах мира приходят к пониманию необходимости значительного расширения общественного (в первую очередь, родительского) участия в управлении школами вовсе не от хорошей жизни, а от растущего понимания неэффективности той школьной системы, которая построена на безраздельном «государственно-дирижистском» принципе.

ГЛАВА IV. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ УЧАСТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ШИРОКОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ОБРАЗОВАНИЕМ

§ IV.1. Концептуальные обоснования общественного участия в управлении образованием

Начавшееся в XX и ускоряющееся в XXI в. превращение мировой индустриальной цивилизации в информационную, когда порождение, распространение и освоение знаний становятся ключевыми процессами, наглядно демонстрирует то, что экономические успехи государств в значительной мере определяются их системами образования, степенью образованности граждан, мерой подготовленной на всех уровнях рабочей силой. Человеческий капитал, в значительной степени формирующийся системой образования, приближается по своей значимости к важнейшим традиционным факторам производства и развития: земле, сырью, финансово-промышленному капиталу. Поэтому образовательная сфера трактуется в развитых странах как стратегическая основа роста в новом столетии.

Смена этапов цивилизации диктует необходимость смены парадигмы образования. На место поддерживающего образования должно придти инновационное: только опережающее развитие образования формирует инвестиционную привлекательность страны и обеспечивает ей технологический прорыв. Поэтому в мире в данный момент идет активный поиск дополнительных качественных ресурсов развития образовательной сферы.

Фоном для этого является общая для развитых стран тенденция роста расходов на образование. Основная доля финансирования в развитых странах (кроме США) приходится на государственный бюджет (70-100%). За последние годы в Великобритании и Франции расходы на образование удвоились, а в Испании они выросли в 10 раз [50, с.22-24]. В настоящее время в США и во Франции образование по объему финансирования находится на первом месте, а на втором – оборона и армия.

В России эта «стратегическая» историческая необходимость общемирового масштаба была подкреплена в конце XX в. также и «тактическими» национальными факторами. Разрушение советской социально-экономической и политической моделей общества поставило систему российского образования перед необходимостью радикального обновления, как в области поиска новых ценностей, идеологических ориентиров и обновления содержания, так и в области организационно-институционального построения всей системы образования. Экономический кризис, усиливающиеся центробежные процессы, ослабление роли государства, политический плюрализм, либерализация общественной жизни оказали решающее воздействие на систему образования, заставили ее приспособливаться к новым условиям.

Сегодня с уверенностью можно сказать, что развитие образования составляет один из решающих факторов международного позиционирования России и, в силу объективно обусловленной комплексности взаимодействия образовательной системы с обществом, является определяющим фактором внутреннего развития.

Среди проблем современного российского образования центральной становится общественно-государственная проблема, понимаемая нами как разрыв между общественными потребностями и запросами, с одной стороны, и качеством образования, включая и качество системы управления образованием, с другой.

Потребители образовательных услуг, выступая в качестве субъектов внешней среды по отношению к системе образования, не только формулируют свои образовательные запросы и потребности, но и хотят иметь реальные рычаги влияния на систему, то есть принимать участие в управлении ею. Однако сложившаяся практика не позволяет заказчикам в полной мере осуществлять функции управления, реально влиять на образовательную систему.

Кроме того, в последние годы образование фактически превращается из отрасли государственной деятельности и опеки в особую социальную сферу, в силу необходимости взявшую на себя преобразующую, стабилизирующую, защищающую, реабилитирующую, культуропреemptивную, инновационную и прочие функции, что делает эту сферу ключевой с точки зрения поддержки и развития большинства гражданских инициатив.

История отечественной школы дает нам очевидную картину взаимосвязи образования и политики: начало каждого нового периода истории сопровождалось заявлениями о необходимости реформирования образования.

Господствующие ныне институциональные школьные модели складывались столетия назад: в век Просвещения, под реализованным лозунгом отделения школы от церкви в пользу государства. Это было прогрессивно для Средневековой Европы, в том числе и для России. Однако, в результате школа, попав под полный контроль государства, была в какой-то момент отделена и от общества. Возникшая институциональная модель не предусматривала никакого участия общества в делах школы («общества» в любом смысле слова – родителей, бизнеса, прессы и так далее) и полностью детерминировалась государством.

И до сих пор образование, выступая как звено авторитарной цепи управления, ограничено властной дистанцией. В положении реальной современной российской школы все значимые параметры, регулирующие жизнь и деятельность, в абсолютном большинстве школ по-прежнему определяются административно назначенным директором либо представителями вышестоящих уровней государственного управления. Сегодня эта модель исторически исчерпана.

Вслед за сменой властной парадигмы меняются характер межкультурного взаимодействия, педагогические и управленческие доктрины, целеполагание и содержание деятельности. Если власть становится открытой, сменяемой, ее новым принципам начинают следовать прозрачные стратегии образования, школа становится на службу социальному субъекту. Социологи отмечают, что в силу рекурсивности образования общественному устройству, его моделирование оказывает влияние на социальные процессы, а массовое образование является прямым инструментом общества [275, с.141]. И наоборот, если в образовании не представлены и инструментально не обеспечены интересы разных групп населения, то внутри общества нарастает этноконфессиональная, этнокультурная и социально-экономическая разнородность и центробежность.

В этих условиях школа фактически становится не только единицей системы образования, но и проектной моделью гражданского общества, и эти два принципиальных основания определяют организационное устройство и идеологическое, содержательное наполнение системы образования.

Увеличение нагрузки на систему образования, полученное за счет расширения ее функционала внешними заказчиками – государством и обществом, – совпало по времени с появлением внутренней потребности в изменениях, связанной с необходимостью повышения эффективности решения традиционной задачи системы – подготовки граждан к жизни в изменившихся условиях.

Учитывая все вышесказанное, современное образование, в целом, можно расценивать как:

- самостоятельную форму общественной практики (систему деятельностей, структур организации и механизмов управления), особую социальную инфраструктуру, пронизывающую все другие социальные сферы, и тем самым обеспечивающую целостность общественного организма;

- универсальный способ трансляции исторического опыта; механизм социального наследования, формирования и поддержания некоей общности людей и способа их жизни (нации), передачи и сохранения норм и ценностей общей жизни во времени;

- всеобщую культурно-историческую форму становления и развития сущностных сил человека, обретения им образа гражданина своего общества истории и пространстве культуры, способного к самообразованию, а тем самым и к саморазвитию [103, с.3-12].

В этой связи можно сделать вывод, что развитие является основным принципом существования и одновременно ценностной основой образования, т.е. образование должно быть развивающим и развивающимся.

В основе выполнения образованием функции формирования целостной и ответственной личности гражданского общества XXI века лежат следующие системообразующие принципы:

- принцип фундаментализации образования, который реализует единство онтологического и гносеологического аспектов учебной деятельности, преодолевает существующую разобщенность естественнонаучного и гуманитарного образования, способствует формированию целостной картины мира, адекватной идее трансдисциплинарности систем знания;

- принцип открытости образования на основе его информатизации и компьютеризации, который позволяет осваивать инновационные наукоемкие образовательные технологии;

- принцип опережающего образования, предполагающий приоритетное развитие сферы образования на фоне других социально-экономических структур, обеспечивает органическую связь, взаимопроникновение, образования с развитыми формами научно-исследовательской и проектной деятельности, при внедрении методов исследования и проектирования в образовательные процессы;

- принцип полноты образования полагает, который в качестве нормы единство общего, специального и дополнительного образования во всех формах его организации, во всех видах образовательных институтов, обеспечивает построение культурно- и природосообразной образовательной среды, ее насыщенность ресурсами личностного развития каждого из участников образования;

- принцип вариативности образования как единства его многообразия позволяющий каждому индивидууму выбирать собственную образовательную траекторию и становиться таким образом действительным субъектом своего образования и саморазвития, что соответствует смыслу развивающего образования;

- принцип сбалансированности целей, который предполагает разумное сочетание либерально-гуманистической позиции, требующей от системы образования максимального удовлетворения запросов конкретной личности/социальной группы, государственной позиции, включающей требование сохранения высокого уровня общего среднего массового образования, позиции социокультурного развития, предполагающей поддержку инновационных проектов и образовательных инициатив, обеспечивающих прорыв к новому общественному укладу в России.

Развитие гражданского общества не является автоматическим процессом. Именно образование и воспитание дает знания, умения и навыки жизни в гражданском обществе, но образование дает и больше – желание и возможность развивать и расширять порядок взаимодействия людей. Сложившиеся в России формы организации гражданского общества не отвечают современным требованиям. Именно система образования и воспитания должна прививать вкус к построению гражданского общества и передавать гражданам необходимые для этого знания умения и навыки. И для того, чтобы справиться с этой непростой задачей необходимо проведение серьезных реформ.

Такая перестройка невозможна без эффективной обратной связи, так как только общество способно определять свои потребности и четко формулировать «заказ». Именно широкое участие общества в деятельности образовательных институтов и может обеспечить эффективную обратную связь. Тут особенно важной становится и позиция государства: лишь предоставляя обществу возможность для маневра, сокращая свои

функции и передавая ответственность, государство сможет создать условия, когда общественные усилия окажутся востребованными и эффективными.

С управленческой точки зрения, такой подход приводит к необходимости осмысления принципа субсидиарности, предполагающего, что «внешняя поддержка будет оказана, но лишь в случае необходимости». Этот постулат является одним из фундаментальных для гражданского общества. Принцип субсидиарности можно сформулировать и так: то, что может сделать для себя малая группа, то не в праве регулировать большая. Например, за воспитание детей ответственна в первую очередь семья, а не какая-то более крупная организация. И то, что семья в состоянии обеспечить самостоятельно, государства не должно касаться.

Применительно к проблематике государственно-общественного управления образованием из принципа субсидиарности следует:

- муниципальные администрации должны вмешиваться только в те школьные вопросы, которые не сумели решить органы самоуправления школой;
- регион вмешивается поддерживающим образом только в те школьные вопросы, которые не сумели решить органы местного самоуправления;
- федерация в целом вмешивается поддерживающим образом только в те школьные вопросы, которые не решаются на региональном уровне.

Важными условиями гражданского демократического развития являются отказ государства от монополии на школу, право свободного выбора родителями школы, включая и учреждение новых школ, а также педагогическая свобода учителей в рамках учебного процесса. При сравнении исторического развития западноевропейских государств оказывается, что принцип гражданственности и свободы образования сильнее всего заявил о себе в странах с сильной гражданской традицией школьного образования, включающей либерально-субсидиарный принцип.

Очевидно, что образование как социально-культурный процесс и школа как социально-культурный институт являются средоточием, как интересов государства, так и гражданского общества. Школа – одновременно и частица общественной жизни, и элемент структуры, подвластный государственному контролю.

В условиях развития демократии и расширения практики соуправления школа будет все больше опираться на общественные организации и различные сообщества. Это поможет совершить переход от политики патронажа и доминирования государственного над общественным к их конструктивному оппонированию и взаимодействию.

В свою очередь, государство, поддерживая в системе управления образованием дружественного оппонента в лице родительского сообщества, должно будет заботиться о реальном обеспечении тех прав, полномочий, прерогатив, которые определены в существующих документах. Это стратегическая задача.

Тактическая задача – обеспечить возможность школ самостоятельно решать проблемы взаимодействия субъектов образования с учетом собственных условий и кадровых особенностей.

Задача демократизации управления в результате конструктивного диалога школы, гражданского общества и государства состоит в том, чтобы связать всех субъектов в единой «упряжке» совместных действий на основе их реальной заинтересованности в развитии образования. Такая связь может осуществляться в каждой школе на основе ее самостоятельного определения и выбора модели соуправления (действия ее органов, в работе которых участвуют все субъекты реализации образовательной политики).

Механизмом изменения в данной ситуации станет не комплекс особых разрешительных государственных норм и положений, а конкретное материальное или финансовое поощрение со стороны государства тех школ, в которых продуктивное взаимодействие субъектов образования наиболее развито.

Итак, с управленческой точки зрения, общественно-государственное управление – это управленческая деятельность, осуществляемая структурами гражданского общества:

добровольно сформировавшимися объединениями, ассоциациями и организациями граждан, проводящими общественную образовательную политику на основе демократических процедур самоуправления и со-управления. Эти объединения учреждаются по желанию самих граждан, свободны от правительственного контроля и могут на него воздействовать. При общественно-государственном управлении получают распространение культурно-образовательная автономия школы и такие ценности:

- признание широкого круга прав и свобод детей и взрослых в сфере образования и их обеспечения;
- участие детей и взрослых в различных органах школьного со-управления и местного самоуправления;
- признание их права участвовать в обсуждении, инициировании предложений и принятии решений в сфере образования в рамках деятельности органов школьного со-управления и местного самоуправления;
- свободное выражение мнения, которое всегда учитывается;
- регулярная смена (ротация и кооптация) представителей всех субъектов образования в органах самоуправления и со-управления.

Доминирование общественно-государственных форм управления создает условия для:

- проявления высокой активности членов сообщества и их заинтересованного участия в деятельности;
- самоорганизации сообществ;
- действия процедур как прямой демократии (непосредственного участия членов школьного сообщества в решении основных вопросов и претворении решений в жизнь), так и представительной демократии (основанной на выборах).

Очевидно, что для реализации данных принципов сегодня и в перспективе образованию необходимо иметь сильную позицию в обществе [103, 2-10], что предполагает, с одной стороны, государственную волю, а с другой, – общественное одобрение и участие, что во многом предопределяет качество ресурсной базы.

Таким образом, идущие сегодня структурная перестройка управленческой системы, а также пересмотр форм и содержания деятельности системы образования обусловлены как традиционными, так и новыми задачами, внутренними и внешними.

Для создания гибкой, открытой и развивающейся системы непрерывного образования, способной обеспечить устойчивое развитие России в XXI в., достижение гражданского согласия и общенационального единства, овладение каждым человеком базовыми гражданскими и культурными ценностями, личное участие в культурной и духовной жизни, необходимо развитие общественно-государственных форм управления образованием.

Для многих сегодня уже очевидна связь идеи роста общественной составляющей в управлении с ростом законодательно определяемой и общественно поддерживаемой автономии школы.

Создание реальных условий для сочетания общественных и государственных форм управления образованием на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и уровне образовательного учреждения должно стать принципиальным отличием последнего в рамках намеченного и реализующегося сейчас модернизационного цикла, на этапе реформирования системы образования.

Общей проблемой для всех масштабных проектов, к каковым, без сомнения, можно отнести и развитие общественного участия в управлении образованием являются подведение итогов, выявление потенциала для дальнейшего развития и поиск механизмов перевода наработанного потенциала в ресурс для новых программ развития.

В нашем случае проблемная ситуация имеет еще и такие основные характеристики:

- недостаточное качество оформления стратегических программных перспектив развития региональных систем образованием и встраивания в программу модернизации российского образования,

- разный уровень полученных результатов: на уровне элементов встраивания в существующую региональную систему образования, на уровне нескольких локальных изменений, на уровне системных изменений в региональной системе образования,

- неоформленность культуры стратегического управления образованием на всех уровнях

- отсутствие видения перспектив использования полученных результатов в значительном числе случаев,

- разнообразие предъявляемых направлений и результатов работы в регионах, муниципальных образованиях и отдельных учреждениях.

- результаты в большинстве случаев оцениваются и мыслятся в категориях полученных продуктов (разработанные курсы, учебные пособия, структуры и. т. п.), хотя более значимыми результатами следует считать механизмы, способы, средства деятельности, приобретенные компетенции, которые могли бы лечь в основу следующего шага развития, если решить проблему их переноса из одной ситуации в другую.

Одна из главных особенностей управления муниципальной системой образования на современном этапе заключается в том, что оно реализуется в специфических условиях ломки, перехода от одних форм организации и жизнедеятельности образовательных учреждений к другим, что вытекает из сущности нового национального социально-экономического строя и тенденций мирового развития. Интенсивный процесс перехода школ в режим развития потребовал перестройки управления муниципальной системой образования. Потребность перехода от управления образованием к управлению развитием образования обуславливает необходимость смены целевых ориентиров управления постановке следующих задач:

- формирование единого образовательного пространства, обеспечивающего высокоэффективную систему услуг и условий, отвечающих образовательным потребностям всех слоев и групп населения;

- формирование практики социализации и воспитания подрастающего поколения с учетом общечеловеческих ценностей и ценностей национальной культуры;

- превращение образования в развивающую и развивающуюся систему, способную обеспечить развитие личности, развитие местных общественных систем и их катализирующее взаимодействие [56, с.10-23].

Выделение этих задач означает, что сама система управления образованием предполагает перестройку своей структурно-функциональной организации, с целью создания условий для эффективной реализации единой стратегии управления целостной системой развивающегося образования России, региона, муниципалитета. Это указывает на необходимость пересмотра и осмысления существующих организационных практик, необходимость формирования новой модели организационной структуры. При построении такой модели управления муниципальной системой образования за основу должен браться научный метод моделирования, который позволяет учесть опыт развития муниципального управления в прошлом и прогнозировать структуру, функции, наиболее существенные черты исследуемого объекта.

Проектирование системы общественного участия в управлении отечественным образованием и прогнозирование ее развития требуют осмысления социальных и культурных рамок ее существования. Формирование концептуального формата такой сферы, как находящейся в состоянии мульти-системных сложных связей с множеством областей функционирования, воспроизводства и развития общества, предполагает выделение ряда аспектов, фиксирующих позиции основных акторов и проблематику направлений.

Социальный контекст любой образовательной инновации, к каковым, безусловно, относится и внедрение общественной составляющей в управление данной системой – это совокупность внешних для системы образования факторов, которая определяет и общую направленность, и специфику конкретной деятельности. В нашем случае социальный контекст складывается из следующих фокусов:

- представлений о социальной реальности, среди которых центральным является понимание модели демократического гражданского общества;
- специфики социального, культурного и экономического развития России, характеризующейся переходом к открытому правовому обществу и рыночной соревновательности;
- требований, которые современная экономика и культура предъявляет к образованию;
- опыта действующих в сфере образования институтов и практики изучения этого опыта на общественном и государственном уровнях;
- социальной надежды – веры в то, что социальные проблемы разрешимы, что человек способен определять возможности действия, нужды, проблемы и конфликты, принимать решения, разрешать конфликты, выбирать среди альтернатив и уживаться с последствиями.

Представление о социальной реальности (модели социально-экономического устройства), на которую опирается данная концепция, есть представление о демократическом обществе как о многослойной совокупности взаимодействий и влияний. Базовые элементы этой модели: общество, государство, экономика и связывающие (регулирующие) их нормы и правила. Основную роль в указанной модели играют институты взаимодействия перечисленных элементов, которые включают в себя не только самих ключевых акторов и их взаимоотношения, но и органы, надзирающие за исполнением закона, средства массовой информации, другие формальные и неформальные каналы коммуникации и средства социального контроля. С помощью этих каналов и средств и разрешаются социальные проблемы.

Данное представление об общественном устройстве адекватно таким современным тенденциям развития цивилизации, как глобализация экономики и политических отношений, появление новых средств коммуникации и масс-медиа, формирование нового типа разделения труда, которое, сохраняя специализацию, обеспечивает мобильность человека в различных общественных и экономических структурах.

Новый социальный контекст образования обусловлен идеями гражданского общества, трансформацией индустриальной экономики в экономику знаний, дискуссиями относительно целей образования и представлений об образовательном результате.

Важным элементом контекста является и социальная надежда. Она проявляется в том, что взаимодействующие элементы модели общества способны породить не только новые проблемы, но и механизмы их решения, обеспечивающие целостность общества, устойчивость общественной жизни при кризисах. В этом смысле идея социальной надежды близка идее устойчивого развития, которая становится сегодня все более популярной.

Еще одним важнейшим компонентом социального контекста является та социальная, культурная и экономическая реальность, в которой живут и действуют сегодняшние ученики, их родители и учителя, – реальность России начала XXI в.

Эта реальность характеризуется высокой степенью неопределенности, разрывом между опытом поколений, необходимостью строить эффективное демократическое общество и государство без соответствующего национального исторического опыта. Эта реальность требует от образования опережающего действия, выстраивания в самом образовательном процессе таких практик, которые еще не устоялись в обществе.

Современный мир меняется очень быстро. В этих условиях перед любым обществом встают проблемы сохранения системы социальных институтов, обеспечивающих воспроизводимость идентификационных процессов и развитие инновационных структур и

программ, направленных на формирование новой социокультурной тождественности. В данном контексте огромное значение имеет образование как особый социализирующий фактор, благодаря действию которого складывается и репродуцируется личность определенного типа.

Давно известно, что характер образования определяется особенностями общества, которое его организует. Но необходимо учитывать и обратную зависимость. Поэтому процесс тотальной модернизации объективно связан с реформированием сферы образования. Адекватная и выверенная реформа данной сферы гораздо раньше, чем все иные проводимые трансформации, может вызвать изменение общественного сознания, социальных и индивидуальных мотиваций.

Многие из ставящихся сегодня задач являются новыми для российской школы – формирование ключевых компетенций, введение элементов информационной культуры, обучение общению и сотрудничеству средствами всех учебных дисциплин, проектирование и моделирование вариантов развивающейся образовательной среды, развитие детских инициатив и др. Использование данных средств предполагает изменения в целях и способах управленческой и педагогической деятельности, необходимость формирования нового характера отношений между участниками образовательного процесса. В связи с этим возникает необходимость анализа готовности кадров к радикальным переменам в сфере образования.

Миссия образования как фактора социально-экономического развития не может быть реализована, если общеобразовательные учреждения по-прежнему будут оставаться закрытыми по отношению к местному сообществу. Цели и результаты образования находятся за пределами образовательной системы, поэтому важнейшим фактором обеспечения качества образования является развитие партнерских отношений образовательных систем с другими сферами общественной практики. Долгосрочное, продуктивное партнерство может быть построено только на основе взаимной выгоды и взаимной ответственности. Однако в настоящий момент примеры развитого партнерства школ с субъектами внешней среды остаются скорее исключением, чем правилом. Причина такого положения дел заключается в отсутствии методов и механизмов участия социальных партнеров в решении задач образования.

Необходимо отметить опасность такого рода: до тех пор, пока образование во всей своей полноте не выступит как сложноструктурированный, самостоятельный субъект действия, обладающий собственной системой целей и внутренним единством этого действия, замещать его в этом качестве будет «образовательная бюрократия» [248, с.4], которая объективно стремится к приспособлению с минимумом развития и затрат и не может быть подлинным субъектом целеполагания. Здесь необходимо отметить, что к такой бюрократии де-факто относятся не только работники управления, но также и создатели методических пособий, и преподаватели вузов, и исследователи, когда они осознают себя принадлежащими к классу власть предержащих.

Изменения последнего времени говорят о том, что образование постепенно выходит из рамок ведомственной принадлежности, становится сферой непосредственных интересов различных социальных групп, общественных структур, которые начинают все больше проявлять потребность влияния на образовательную систему.

Усиление роли общественности в решении проблем образования становится одной из главных тенденций развития государственной образовательной политики, а в числе приоритетных задач модернизации образовательной сферы называется развитие образования как открытой государственно-общественной системы. При этом подчеркивается, что стратегические цели образования могут быть достигнуты только в процессе постоянного взаимодействия образовательной системы с представителями экономики, науки, культуры, здравоохранения, всех заинтересованных ведомств и общественных организаций, с родителями и работодателями.

Высокая значимость образовательной сферы как базы для реализации проектов социального партнерства определяется, во-первых, объективно обусловленной комплексностью ее взаимодействия с общественными системами, во-вторых, тем, что в ходе реализуемой реформы она становится важнейшим звеном системы местного самоуправления, а в-третьих, тем, что система образования, исходя из своих внутренних потребностей, сама вынуждена искать пути сближения с социумом.

На государственном уровне заявлено, что развитие системы образования направлено на создание открытой государственно-общественной системы, основывающейся на распределении ответственности между субъектами образовательной политики и на повышении роли всех участников образовательного процесса – обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения.

Однако, позиция «общественного управления образованием» не определена. Ее конструированием и внедрением вынуждено заниматься само образование. Соответственно, искомое «государственно-общественное управление» формируется в многообразных реальных практиках. Основным путем содействия становлению нового типа управления является поддержка очагов и рефлексивное выделение ростков нового, объяснение, обобщение, сообразное культуре оформление и диссеминация.

На муниципальном уровне выделяются два основных пути этого процесса.

1. Формирование института «социального партнерства» сельской школы и ее социального окружения через механизмы межотраслевого взаимодействия. При этом школа выступает инициатором объединения ресурсов (материально-технических, финансовых, кадровых, концептуальных, методологических и др.) школы, учреждений культуры и здравоохранения, представляющих разные отрасли.

2. Выстраивание внутриотраслевых механизмов взаимодействия, предусматривающего объединение объектов муниципальной образовательной системы в педагогическое сообщество, определяющего стратегию развития системы образования в районе.

В этих условиях необходим поиск организационной формы, способной с высокой степенью эффективности объединять оба этих пути.

Для переориентации образовательных учреждений (и всей сферы образования) на достижение социально значимых результатов своей деятельности необходимо включение и активное участие в управлении образованием общественных структур, что составляет основу для социального партнерства в образовании.

Примером может послужить ситуация с социальным запросом к образованию, который не формулируется на практике, так как отсутствуют механизмы как его формирования, так и предъявления от имени общественных структур. Руководителю образовательного учреждения приходится подменять социальный заказ своим пониманием такового. Между тем, свои интересы в образовании (и не только в образовательных услугах) могут сформулировать и родители, и активные группы населения, объединенные по различным признакам, и другие образовательные учреждения, и предприятия, и средства массовой информации, и государственные службы и структуры, и учреждения науки, искусства.

При этом необходимо помнить, что каждому социальному слою или группе, формирующей социальный заказ, присущи свои специфические цели и задачи, которые не всегда совпадают. Поэтому представляется важным формирование промежуточного звена, общественного независимого участника процесса, способного выступать арбитром и посредником, обеспечивающим эффективность их взаимодействия.

Само понятие социального партнерства предполагает определенную форму взаимодействия субъектов, возникающих в процессе деятельности по достижению социальных эффектов. Реализация общественно значимых целей приводит субъектов к необходимости устанавливать отношения и способ общения за рамками собственной узкопрофессиональной деятельности, т.е. взаимодействовать вне своей профессиональной

сферы, что не может не вызывать сложности при согласовании общих целей.

В сегодняшней ситуации при использовании ресурсов образования для получения не образовательных, а социально значимых результатов деятельности у образовательных учреждений возникают серьезные проблемы. Поэтому нужны механизмы взаимодействия школы и субъектов сообщества, которые создадут возможность для обеих сторон «выйти за рамки» своей профессиональной деятельности, понять социальную значимость объединения своих усилий.

Для принятия общественно значимых решений по разработке политики в области образования, его целей, реализации образовательных, культурно- и социально-образовательных программ необходимо в рамках общественно-государственного управления иметь механизмы (и соответствующие инструменты, а также количественные показатели и качественные индикаторы) анализа социально-экономической ситуации, положения образования, экспертизы и оценки принимаемых решений, реализации этих решений, контроля за их исполнением и мониторинга результатов и последствий.

Следует отметить, что особое место в региональной образовательной системе занимают задачи, не связанные напрямую с образовательной деятельностью, а расширяющие социальный контекст функционирования системы образования. Средством решения такого рода задач может стать разработка, презентация и реализация деятельности в соответствии с проектировочными методиками. Одним из приоритетных направлений организации проектной деятельности образовательных учреждений становится разработка и реализация социальных проектов, когда школа становится инициатором объединения усилий школы и общества для решения образовательных и социокультурных проблем.

Подготовка персонала образовательного учреждения к работе по изучению образовательных потребностей местного сообщества становится одной из важных задач школы. Основные идеи, положенные в основу решения этой задачи, предусматривают развитие инициативы в организации взаимодействия школы и местного сообщества, которая исходит от учреждения образования как более заинтересованной в партнерских отношениях стороны.

Определяя субъектов для возможного социального партнерства, работники образования должны ставить не только узкопрофессиональные, образовательные, но и социально значимые цели взаимодействия, реализация которых возможна через социально ориентированные проекты, разработанные образовательным учреждением совместно с различными субъектами внешней среды.

Таким образом, новая парадигма управления обществом, в целом, и школой, в частности, может быть построена на принципе равноценности и комплиментарности государственного управления и общественного самоуправления. В этой связи целью государственно-общественного управления образованием, как некоего общественного договора, необходимого в условиях перераспределения ответственности за образование и превращения школы в политический актив и культурную ценность, является оптимальное сочетание государственных и общественных начал в интересах отдельного гражданина, местного сообщества и социума, а в широком смысле, государства. В числе основных можно выделить следующие его задачи:

- реализация и развитие законодательно определенных прав педагогов, обучающихся, их родителей и представителей широкой общественности на участие в управлении и соуправлении образовательными учреждениями совместно с государственными и муниципальными органами управления;
- удовлетворение потребностей и интересов всех организаторов, участников, заказчиков и потребителей образовательного процесса;
- повышение профессионального уровня участников образовательного процесса;
- развитие согласительных механизмов и организационно-содержательных форм решения общих задач.

Содержание государственно-общественного управления составляет деятельность его субъектов по двум направлениям:

1) организационное обеспечение функционирования образовательной сферы: участие в подготовке, принятии и реализации нормативно-правовой базы; взаимодействие государственных органов и общественных объединений и организаций, способствующих гармонизации, гуманизации и гражданско-правовому закреплению разнообразных организационных и правовых форм взаимоотношений участников образовательного процесса; привлечение в образование внешних ресурсов;

2) развитие содержательного наполнения деятельности системы образования; разработка и реализация соответствующих программ, в том числе направленных на его модернизацию; совершенствование содержания, форм и методов образовательной деятельности; подготовка, принятие и введение в действие нормативных документов по мерам стимулирования деятельности учреждений образования органами управления .

В организационную структуру государственно-общественного управления образованием включаются органы государственной власти и местного самоуправления; местные органы управления образованием, органы управления образовательными учреждениями; органы общественного управления и самоуправления всех уровней.

В итоге государственно-общественное управление образованием можно представить как интеграцию трех направлений работы:

- демократизация деятельности органов государственной власти и управления образованием;

- развитие самоуправляющихся ассоциаций участников образовательной деятельности (профессиональных ассоциаций педагогов, органов ученического и родительского самоуправления всех уровней);

- организация общественных органов управления образованием, в которых представлены все слои населения.

Основными проблемами здесь являются:

а) отсутствие необходимой и достаточной нормативно-правовой базы,

б) определенная изолированность органов ученического самоуправления,

в) отсутствие систематической работы по выявлению и подготовке актива ученического самоуправления,

г) отсутствие системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров в структуре самоуправления.

Как мы уже говорили, система управления образованием должна, наряду с существующей подсистемой оперативного управления, содержать подсистему управления перехода к новому состоянию, что требует фиксации этой подсистемы в качестве постоянного составного элемента системы управления.

Для реализации такого подхода можно выделить три основных блока [56, с.12-20]:

1. По направлению оперативного управления:

- передача части функций управления общественным органам, в первую очередь, это относится к содержанию образования и оценке его качества;

- анализ необходимости и целесообразности перераспределения функций управления между федеральным, региональным и отраслевым уровнями;

- более четкое определение взаимодействия между вузом и вышестоящим органом.

- управление ресурсами, их распределение и перераспределение (в частности, вопросы предоставления информации по сметам, по критериям, по учитываемым параметрам, и т. п.).

В принципе, с этими направлениями работы вполне может справиться существующая структура управления, применив при этом традиционные методы управления и опираясь на существующий кадровый потенциал. Однако, некоторые из указанных направлений требуют серьезной научной поддержки, которую необходимо инициировать и осуществить в ближайшие годы, поскольку далее можно ожидать

нарастания роли новых факторов, воздействующих на систему управления, и порождения на их основе новых проблем, пока еще мало различимых.

2. По направлению перехода системы в новое состояние.

Управление переходом в новое состояние предусматривает, наряду с исполнением традиционных управленческих функций, осуществление проектного управления:

- инициирования работ, имеющих конечные цели, с механизмами оценки хода выполнения этих работ и степени достижения поставленных целей;
- оценки и корректировки работ по переходу к новому состоянию;
- конкурсного отбора исполнителей.

Для того чтобы система управления в перспективе была в состоянии справиться с решением поставленных задач, необходимо устранить потенциальные проблемы, в числе которых:

- недостаточное количество специалистов, способных работать с проектами комплексного характера и целевой направленности и готовых работать в условиях конкурсного отбора исполнителей работ;
- ограниченность методической базы и отсутствие организационных структур, направленных на поддержку таких работ;
- отсутствие сформированной системы информационной поддержки.

3. По направленности управления элементами новой системы.

Представляется, что это направление является наиболее сложным для проектирования, поскольку новая система только начала формироваться. Однако, очевидно, что необходимо:

- готовить кадры, способные управлять внедрением инноваций (в т.ч. экономических и организационных);
- формировать структуры, способные оценивать эффективность внедрения инноваций и предлагать корректирующие мероприятия;
- вводить функции управления инновационными процессами на различных уровнях управления;
- формировать структуры, способные ставить перед собой задачи, исходя из результатов формирования новой системы, решать эти задачи, корректировать изменение системы.

В условиях необходимости достижения институтом управления образованием законодательно заявленной нормы – формирования государственно-общественного управления образованием – перед региональной системой образования встают следующие задачи:

1. Создание и реализация модели государственно-общественного управления в региональной системе образования.

2. Создание технологии отбора, освоения и распространения успешных моделей средствами активизации инновационной деятельности в центре и на местах, мониторинга, обмена опытом, переподготовки и повышения квалификации педагогических и управленческих кадров.

Для решения первой задачи осуществляется деятельность по:

- созданию сети действующих советов, допускающих влияние попечителей на содержание образования, кадровые и финансовые вопросы на уровне образовательных учреждений, муниципальных и региональных органов власти, межрегиональных ассоциаций и центральных органов власти, что должно привести к инициации попечительского движения, проявлению субъектной позиции общества в отношении образовательной политики;

- стимулированию социального партнерства и межсекторного взаимодействия выходящих за рамки деятельность собственно Школьных советов во всем их многообразии;

- развитию гражданской активности, распространению и внедрению широкого пласта социокультурных инноваций в образовательной и около образовательной сфере.

Основные направления деятельности по решению второй задачи перечислены уже в самой постановке вопроса. Очевидно, что в современных условиях, характеризующихся высокой социально-культурно-педагогической активностью значительного числа новаторов-педагогов и отставанию в этой сфере государственных органов управления, необходимо создание системы по выявлению, оценке и распространению успешных моделей стимуляции общественного участия и организационных форм взаимодействия.

Основными концептуальными положениями деятельности, направленной на создание государственно-общественных форм управления образованием, можно считать нижеследующие.

Возможность преодоления простого воспроизводства старого качества образования за счет отказа от «конвейерного» характера переподготовки и повышения квалификации педагогов и менеджеров образования. В оперативном порядке в систему переподготовки должны быть включены обучение навыкам проектирования, прогнозирования и программно-организованной деятельности. Это означает, что в процесс переподготовки и повышения квалификации должны вовлекаться, в первую очередь, те педагоги и управленцы, которые имеют склонность к освоению проектного режима работы, навыки критического отношения к своей педагогической и управленческой деятельности, ориентировку на развитие позитивных моментов собственной деятельности.

Создание системы государственно-общественного управления является необходимым стимулом становления нового качества образования. Партнерский диалог общества, государства и профессионалов-педагогов позволит создать систему анализа и обоснования необходимости новых аспектов качества образования, что позволит преодолеть «конвейерный» характер в процессе переподготовки и повышения квалификации педагогических и управленческих кадров. Постоянный анализ и обоснование новых аспектов содержания образования – насущные потребности современной педагогической практики. Все это потребует создания государственно-общественных институтов образовательной экспертизы, которая должна стать одной из основ в деятельности попечительских советов, иных органов самоуправления образовательных учреждений, в процессе аттестации кадров и учреждений образования, в процессе деятельности общественных организаций, способствующих развитию образования на уровне муниципалитета и региона.

Образование играет одну из основных ролей при становлении в России новой системы общественных отношений. Государственно-общественное управление образованием призвано стать моделью будущей системы отношений в российском обществе. Существенно, что взаимодействие общества и образования должно осуществляться не по типу «заказчик-исполнитель», но включать в себя конструктивный диалог, совместное решение общих проблем. Это предполагает становление коллективных субъектов образовательной деятельности, что, в свою очередь, невозможно без отработки форм создания и функционирования попечительских советов, иных государственно-общественных органов управления образованием, практики договорных отношений в образовании. Практика договорных отношений в образовании, распространение гражданского образования – предпосылки становления в обществе правовой культуры, традиций социального партнерства, основных ориентиров гражданского информационного общества [228].

Как мы уже говорили, принципиальным условием успешности внедрения общественного участия в управление образованием, являющегося для нашей государственно-общественной системы взаимоотношений социально-культурной инновацией и поддерживаемого рядом инноваторов из числа педагогов, общественников, управленцев и ученых, является селекция и распространение наиболее эффективных моделей, реализующих новые принципы взаимодействия.

При этом концептуальным вопросом передачи технологии образовательного проекта другим пользователям, как мощного ресурса развития общественного государственного управления образованием, является принципиальная возможность отчуждения от конкретных авторов и ситуационного контекста. Несмотря на прогрессирующее сходство терминологии, обезличивание и деидеологизацию процессов управления социумом [279, 59-68], очевидно, что образовательные технологии носят значительно более личностный и очеловеченный характер, чем индустриальные. В этой ситуации диссеминационное «отчуждение» алгоритмов и продуктов образовательного проекта чревато существенным искажением их сути и требует концептуального оформления.

Нам представляется, что выход из этой ситуации в сочетании стремления распространяющей стороны к максимальной технологизации и практической ориентированности объектов диссеминации с максимально интенсивным диалогом и совместной работой с получателями ресурсов, а также в обязательном распространении ключевых ценностей и идей проекта, его организационной культуры и духа как оснований для передаваемых технологий.

Очень важной идеей в этой связи является также идея о передаче в другие образовательные системы самих принципов проектной командной работы, ключевых процессов и культуры проектирования, когда основным объектом освоения является не конкретная транслируемая программа или методика, а способы работы команды распространителей. Однако реализация этой идеи на практике в обязательном порядке требует не просто активного участия распространителей в диалоге с получателями ресурсов, но и обязательной совместной деятельности.

Одним из примеров такого, технологизированного, проектного подхода является формат к которому стремятся организаторы отрядной «Ярмарки», предполагающий, что выделенные общие принципы формируют основные требования и накладывают ряд ограничений на проектную деятельность. Среди таких принципов можно назвать следующие: принцип проектности, принцип равноправия и взаимной выгоды, принцип предметности и территориальности, принцип социальности.

Принцип проектности предполагает, что экспонируемые в рамках «Ярмарки» работы направлены на решение конкретных проблем, получение конкретного результата за определенное время и не подменяют собой текущую деятельность участников «Ярмарки». В частности, это означает, что работа участников представляет собой непрерывную деятельность по инициации, экспертизе, взаимоувязке, реализации и оценке результативности большого пакета разнонаправленных проектов.

Принцип равноправия и взаимной выгоды предполагает, что все участники партнерских проектов работают в них добровольно, ради реализации своих собственных интересов. При этом предлагаемые проекты должны быть партнерскими и решать проблемы, проблемные ситуации, не разрешимые в рамках отраслевых подходов или за счет усилий и действий одного субъекта местного сообщества, то есть требующие консолидации усилий и ресурсов разных игроков и участников. Хотя реальные участники реальных проектов всегда будут иметь различный финансовый, политический и социальный и иной вес в рамках партнерства, мы считаем важным указать на то, что в этих же рамках они не должны находиться в административном подчинении друг друга.

Принцип предметности и у территориальности предполагает, что проекты, при всей их разносторонности и комплексности, должны иметь определенную предметную направленность и опираться на конкретные ситуации и ресурсы (материальные, организационные, административные, кадровые и другие) конкретной территории.

Принцип социальности, определяет, что реализуемые проекты должны иметь социальный эффект, то есть приводить к достижению измеримых социальных эффектов.

В целом, начавшееся в России изменение характера управления системой образования позволяет специалистам выделять ряд направлений проектной деятельности

в области государственно-общественного управления образованием в масштабе управления системой образования РФ [229]:

1. Поиск адекватного языка для проектирования общественного участия в управлении образованием. В настоящее время складывается практика Попечительского движения в системе образования, предполагающего как привлечение дополнительных финансовых ресурсов, так и участие попечителей в решении вопросов образовательной политики, что вполне адекватно российским культурно-историческим традициям общественного участия в управлении образованием. В то же время создание Управляющих советов в школах ставит задачу содержательного наполнения понятий «член управляющего совета», «общественный управляющий». При этом предстоит ответить на вопрос: «Насколько общественное участие в управлении связано с попечительством?»

2. Развитие государственно-общественного управления в регионах зависит от уровня взаимодействия органов управления образованием с профессионально-педагогическими организациями и объединениями. Создание механизмов такого взаимодействия – необходимый шаг в деле построения целостной системы государственно-общественного управления образованием на региональном уровне.

3. Обеспечение государственно-общественного управления образованием обычно требует изменения нормативно-правовой базы. Прежде всего, необходимо нормативное закрепление инициации общественного участия в управлении образованием: PR-акции, преференции попечителям, налоговое стимулирование, участие бизнеса в экспертизе и принятии управленческих решений и пр.

4. Для качественной работы по обеспечению государственно-общественного характера управления образованием необходима работа специально подготовленных проектных команд, отвечающих за нормативно-правовые разработки, за консультирование школ и органов управления образованием, за связи с общественностью, за разработку и реализацию программ повышения квалификации на региональном уровне и пр.

5. Появляется необходимость обучения общественных управляющих актуальным вопросам образовательной политики в области содержания образования, нормативно-правового регулирования сферы образования, экономики образования.

6. Для функционирования общественного управления нужна особая инфраструктура. Поскольку у общественных управляющих отсутствует необходимое количество времени на выполнение организационной работы в рамках деятельности общественных институтов управления, возрастает необходимость подготовки консультантов в области общественного управления. Они должны быть также носителями инновационных образовательных технологий, понимание и частичное освоение которых, – задача программы обучения общественных управляющих.

7. Возрастает значимость мониторинга развития государственно-общественного управления образованием. Оригинальные находки в деле создания институтов общественного участия в управлении далеко не всегда своевременно описываются и обобщаются. Кроме того, власти иногда стремятся излишне контролировать деятельность общественных объединений. Это отрицательно сказывается на продуктивности диалога граждан и административных органов управления.

Резюмируя, можно сказать следующее: в понимании сущности государственно-общественного управления образованием, сегодня признано целесообразным различать новые, более демократические партисипативные отношения, согласованные взаимодействия между государством и гражданским обществом, участие этих сторон в решении различных вопросов образования; собственно управленческие аспекты этих взаимодействий, связанные с возможностью ответственно и результативно влиять на образовательную политику, принятие управленческих решений, участие в выполнении ресурсообеспечивающих функций, в создании здоровой социальной среды для учащихся.

Дальнейшее движение в понимании сущности государственно-общественных отношений предполагает согласование и определение представлений о возможностях:

- государственной составляющей;
- общественной составляющей;
- развитие согласованного (аддитивного) компонента.

Государственно-общественное управление в образовании может быть представлено на различных управленческих уровнях: образовательного учреждения, муниципалитета, района, округа, региона, федерации и т.п.

При этом государственная составляющая должна гарантировать обеспечение доступности и равных возможностей получения полноценного качественного образования.

В общественной составляющей управления образованием выделяются внутренние (внутреннее профессиональное сообщество, ученическое самоуправление и т.д.) и внешние (представители родителей, бизнеса, общественных организаций, ассоциации выпускников, национально-культурных сообществ, фонды развития и т.д.) компоненты.

«Пропорции» участия различных составляющих в образовании и в управлении образованием не могут быть заданы раз и навсегда, баланс между ними будет носить подвижный характер.

Деятельность органов управления образованием в условиях постепенного выращивания общественной составляющей образования и управления им может строиться как совместно-разделенная – максимум поддержки и помощи в становлении при готовности предоставить полномочия, ответственность и ресурсы по мере этого становления.

Вместе с тем развитие государственно-общественного управления в образовании связано с рядом ограничений и рисков, многие из которых обусловлены сложившимися стереотипами сознания субъектов образования и представителей социума.

Среди таких рисков могут быть:

- стремление к построению вертикально-иерархических отношений с лицами и организациями;

- опасность понимания развития государственно-общественного взаимодействия как усиления одной из сторон в интересах другой или как нового перераспределения нынешних функций управления (в то время, как речь идет об усилении и полном использовании возможностей и резервов каждой из сторон, связей между ними для развития общего образовательного и управленческого потенциала отрасли, а также о существенном пересмотре общего спектра необходимых управленческих функций);

- опасность «фрагментации» гражданского общества перед лицом актуальных социальных проблем и риск выхода на первый план групп, стремящихся к корпоративному, фракционному осуществлению собственных интересов за счет других заинтересованных групп.

Цели государственно-общественного управления образованием не могут задаваться лишь ведомственными интересами самой системы образования, они могут формироваться в диалоге между всеми заказчиками и конкретными потребителями результатов образования: детьми, родителями, производственными структурами, хозяйствующими субъектами, местной, региональной властью, региональной и национальной элитой с учетом социально-культурных, экономических и других особенностей территории, культурно-образовательных традиций, национально-этнических отношений и заявленных стратегических приоритетов развития республики.

Государственно-общественное управление образованием должно развиваться на основе принципов, предполагающих открытость и демократичность, взаимодействие и согласованность, участие и соуправление.

Приоритетными направлениями на данном этапе выступают:

- создание объективных условий и субъективных предпосылок распространения взаимовыгодного сотрудничества различных моделей государственно-общественного управления на основных управленческих уровнях, отвечающих требованиям Закона РФ «Об образовании», Концепции и стратегии модернизации российского образования на период до 2010 года;

- обучение и консультационная поддержка управленческих кадров системы образования, консультантов общественного управления в области образовательного менеджмента;

- всемерное и всестороннее содействие процессу построения взаимовыгодного взаимодействия различных моделей социального партнерства в образовании со значимым окружением (государственные органы, органы местного самоуправления, некоммерческие неполитические организации, профессиональные сообщества и т.д.).

Кроме того, имея в виду необходимость формирования и реализации государственной политики в сфере образования, особенно в области развития общественной составляющей процессов принятия решений и создания структур, за них ответственных, необходимо отметить:

- современная государственная политика имеет выраженный централизованный и директивный характер;

- степень децентрализации политики представляется недостаточной;

- необходимо инициировать и развивать самостоятельное научное и практическое направление по формированию государственной образовательной политики.

Таким образом, если рассматривать задачи каждого этапа совершенствования управления образованием, с точки зрения образовательного учреждения, то можно выделить три общих направления совершенствования:

1) развитие общественной составляющей управления;

2) углубление автономии образовательных учреждений (от развития инициативы и усиления ответственности на разных уровнях до самостоятельности в распоряжении ресурсами и собственности на доходы от своей деятельности);

3) укрепление связей с «внешним миром» – экономикой, производством, рынком труда.

Для решения поставленных задач по реализации принципов государственно-общественного характера управления образованием необходимо:

- готовить кадры, способные управлять внедрением инноваций, что предполагает документальное, организационное и материально-техническое обеспечение работ, подготовку учебно-методических материалов, преподавателей и выбор организаций, способных вести такую работу;

- формировать структуры, способные оценивать эффективность внедрения инноваций и предлагать корректирующие мероприятия;

- вводить функции управления инновационными процессами на различных уровнях управления;

- формировать структуры, способные ставить перед собой задачи, исходя из текущего состояния процесса формирования новой системы, решать эти задачи, корректировать течение процесса.

- разрабатывать методическую базу и систему информационной поддержки работ.

Кроме того, обращаясь к стратегической сверхзадаче перехода к инновационному образованию, частью которой является развитие общественного участия в управлении этой сферой, необходимо отметить, что для нас инновационная школа – это образовательное сообщество, которое движется на собственных основаниях и имеет систему работы с качеством образования как непрерывным описанием направленности и эффективности образовательной деятельности, всех образовательных процессов. Отсюда, инновационная школа может быть авторской, включенной в реализацию продуктов работы экспериментальных площадок, применяющей какие-либо технологии и т.д. Но, в

первую очередь, степень инновационности характеризуется знанием о собственном движении.

Таким образом, превращение школы в непрерывно движущуюся и развивающуюся, самоопределяющуюся и реорганизующуюся, строящую саму себя (в том числе средствами и за счет ресурсов общественного участия) – то есть инновационную – предполагает работу с качеством образования, включающую рефлексивную практику, описание образовательной деятельности, разработку стратегий, программ, моделей и локальных проектов усовершенствования.

§ IV.2. Ресурсы развития общественного участия в управлении образованием

Очевидно, что эффективная модернизация системы образования невозможна без вовлечения в эту систему дополнительных ресурсов. Среди последних мы выделяем не только очевидные материальные (финансовые, материально-технические и т.п.), но и интеллектуальные (концептуальные, программные, методические, технологические) ресурсы, а так же ресурсы мотивационного потенциала различных субъектов управления образованием и социума в широком смысле.

Очевидно, что ресурсы, которые могут быть привлечены для развития общественного участия в управлении образованием, во многом являются взаимопроникающими и взаимообуславливающими, а значительная часть их при этом выходит за пределы собственно образовательной индустрии и государственной системы образования в их существующем виде. С точки зрения классификации, это, в том числе, обозначает еще и необходимость учета огромного массива комплексных взаимосвязей внутри и между важнейшими и так же взаимопроникающими социальными сферами. Все это вместе с возможностью использования целого ряда различных логических оснований открывает перед исследователями широчайшее поле для конструирования классификаций, типологизирования и построения систем взаимосвязей рассматриваемых ресурсов.

В рамках работы имеет смысл отметить ряд наиболее общих систематизирующих моментов. Очевидно, что наиболее значимыми и отчасти проявленными на данный момент можно считать следующие группы ресурсов:

- государственная воля к развитию общественного участия, обусловленная осознанием необходимости реформирования системы национального образования, в свою очередь, проистекающей из собственных государственных нужд. Такая воля, с разной степенью интенсивности и эффективности, однако все более и более активно, выражается в последние годы через изменение правового поля, модернизацию системы выделения и распределения ресурсов, попытки формирования идеологии, а также при помощи иных средств;

- материальные ресурсы, которые уже предоставлены в пользование системе образования или могут быть привлечены к ней и к ее подсистеме – общественному участию – государством и социальными партнерами. В первую очередь, к этой группе (особенно к первой ее части) относятся оптимизация распределения финансовых и иных материальных ресурсов и модернизация имеющейся материально-технической базы. Оптимизация распределения финансов, например, на уровне личного поощрения должна опираться на окладно-стимулирующем принципе. Главная «макроэкономическая» идея использования этого средства состоит в том, что постоянно возникающее приращение бюджетных образовательных средств нужно направлять не на механическое увеличение прежних расходных позиций (при фактически неизменных структурных схемах использования средств), а на реализацию возникающих «добавленных доходов» в различных стимулирующих формах. Одним из ярких и четко оформленных в массовом профессиональном сознании ресурсов в этой группе, о котором, на наш взгляд, необходимо говорить особо, является информатизация системы общего образования.

- инновационное педагогическое движение и порождаемые им успешные локальные модели общественного участия. Развитие данной группы и высокая ее практическая значимость определена, с одной стороны, недостаточностью ресурсов государственного уровня, а с другой, значительным потенциалом профессионального и «около профессионального» образовательного сообщества, проявляющимся в условиях объективной необходимости модернизации системы. Научная и публицистическая литература, а также личный опыт дают нам массу примеров инициатив «с мест», направленных на развитие общественной составляющей в образовании. В той или иной степени они включают в себя такие актуальные компоненты, как анализ ситуации и поиск новых смыслов, выделение слабых и сильных сторон, определение проблемных зон,

оценка, моделирование, проектирование, целеполагание, планирование, распределение ответственности, контроль результатов и т.д. и т.п. Понятно, что палитра таких локальных моделей чрезвычайно многообразна и в жестких условиях современных отечественных реалий далеко не все из предлагаемых вариантов оказываются жизнеспособными. Однако здесь мы, как и ранее, продолжаем опираться на авторский опыт, приводя примеры наиболее успешных проектов;

- институты гражданского общества существующего в рыночных условиях, которые являются, с точки зрения системы образования, внешними и независимыми. Не вызывает сомнения тот факт, что такие институты, в условиях выбранной парадигмы общественного и государственного устройства и несмотря на ряд осложняющих обстоятельств, объективно обречены на неуклонный рост. И потенциально их совокупная ресурсная база (опять же в виду имеются все виды ресурсов, а не только материальные) представляется значительной настолько, что может быть сопоставлена с государственной. Сюда могут быть отнесены не только институты, существование которых предопределено идеологией гражданского общества: профильные общественные советы всех уровней – от учреждения до федерации, профессиональные ассоциации работников образования и примыкающих сфер и НКО широкого профиля, но и сообщества, порожденные экономической составляющей строя: союзы работодателей, крупнейшие корпорации и т.п.

- механизмы распространения (диссеминации) успешного опыта по реализации идей общественного участия, осмысленные и работающие как система на межрегиональном и межнациональном уровнях. Крайне важно выстроить механизм, позволяющий, во-первых, в специально организованной деятельности выявлять «сигналы», идущие от различных субъектов, социальных групп, профессиональных сообществ и государства, в направлении системных изменений и усилении «лучшего» в образовании, во-вторых, оформлять содержание этих «сигналов» в соответствующие тексты и использовать их при принятии стратегических решений в инстанциях различного уровня, и, в третьих, организовывать и контролировать процесс внедрения наиболее успешного опыта. Подзадачами такой работы становятся конструирование организационных форм, ответственных за фиксацию, анализ, адаптацию и распространение опыта, а так же проектирование содержания такой работы, поиск возможностей отделения инновационного социально-педагогически-культурного продукта от его автора для передачи в руки других исполнителей.

Понятно, что системообразующим средством разрешения рассматриваемой проблемной ситуации, как, впрочем, и любой другой, является целенаправленная осмысленная деятельность, проходящая этапы диагностики, проектирования, внедрения и контроля и учитывающая имеющуюся ресурсную базу, а также возможности ее расширения и оптимизации ее использования. В этой связи в качестве одного из значимых ресурсов развития нельзя не упомянуть осознание проблем, *стоящих на пути развития общественного участия*. Среди таковых наиболее общими являются:

- разрозненность деятельности общества, системы образования и средств массовой информации по созданию и распространению образовательных, воспитательных, научно-просветительных программ, передач и других материалов;

- несовершенство форм и недостаточная активность участия профессиональных объединений и ассоциаций образовательных учреждений, педагогических и научных работников, родителей (законных представителей) и общественных организаций в реализации государственной политики в области образования;

- недостаточное внимание к формам и методам развития самоуправления обучающихся;

- неразвитость правовых основ взаимоотношений исполнителей образовательных услуг, обучающихся и их родителей (законных представителей).

Понятно, что качественное, сущностное обновление российской школы требует привлечения и использования всего обозначенного ресурсного поля. Однако, важнейшим в данном процессе должен стать принцип развития общественного участия в управлении

образованием, позволяющий пустить в дело новый, системный и, возможно, определяющий ресурс – изменение системы управления. Дело в том, что ни новые стандарты содержания обучения сами по себе, ни новая система оценки качества или передачи опыта, ни даже новые схемы бюджетного финансирования школы не изменяют сам господствующий тип школы, ее устройство в целом и ее уклад. Это определяется именно способом управления.

Становится окончательно ясным, что школа, управляющаяся исключительно административно, не может быть в принципе институтом и ресурсом становления гражданского общества. Именно изменение структуры управления школой является решающим звеном ее модернизации, ибо «если вы изменили в системе все, но не изменили структуру управления, вы не изменили ничего». И эти изменения должны предоставлять общественным институтам простор для деятельности, создать условия, при которых администрация образовательного учреждения кровно заинтересована в сотрудничестве с общественностью.

Процесс придания государственно-общественным органам в образовании управляющих полномочий должен включать в себя следующие компоненты:

- публичная отчетность учреждений;
- активизация позиции обобщенного потребителя (представители родителей школьников, местной общественности и др.);
- стимулирующая обратная связь «от потребителя образовательной услуги – к ее производителю».

При этом следует понимать, что и существующая государственная и проектируемая общественная составляющие системы управления имеют свои сильные и слабые стороны и объективные ограничения, которые необходимо учитывать при обеспечении их практического взаимодействия.

Основными плюсами государственной составляющей можно считать мощнейшую ресурсную базу и полуторавековую практику административного управления, в совокупности придающие системе максимальную степень устойчивости. Не менее очевидные минусы: авторитаризм управленческой позиции, бюрократизм в принятии и исполнении решений, ставка на административный нажим и давление на общественную инициативу, стремление ограничить ее роль и снизить ее значение, тенденции к разрастанию и бюрократизации структуры управления, использование государственного ресурса при определении и проведении образовательной политики, попытки разграничения и ограничения функций, соблюдение властной иерархии, непринятие позиции меньшинства, – все они в совокупности делают мощную систему низкорезактивной и недостаточно эффективной.

В свою очередь, к плюсам общественной составляющей управления можно отнести: независимость действий органов самоуправления и соуправления, широкую социальную основу участия общественности в соуправлении и деятельности школы, практику открытых и публичных обсуждений и принятий решений, поощрение инициативы, учет мнения меньшинства. А к неизбежным минусам: недостаточные ресурсы и возможности финансирования проектов развития, недостаточный профессионализм большинства участников, а также весь обширный комплекс недостатков, связанных с низкой степенью разработанности и с непривычностью новой системы для общества и профессионалов.

Перечень достоинств и недостатков можно значительно расширить, однако принципиальным здесь является то, что максимальную пользу сообществу может принести не разграничение «полномочий» этих составляющих, а построение системы их рабочей взаимной дополняемости и равновесия при максимальном использовании потенциала каждой из форм.

Специфика взаимоотношений государства и системы образования в России позволяет сделать обоснованный вывод о том, что одним из основополагающих ресурсов модернизации этой сферы является соответствующее оформление правового поля.

Рассмотренные нами ранее законодательные акты объявили принципиальную позицию государства по отношению к системе образования, заключающуюся в поддержке процессов саморазвития системы, контроль качества образования, стремление минимизировать государственное вмешательство в деятельность учебных заведений и ряд других. Этот шаг, видимо, можно считать важнейшим в формировании государственной политики в образовании.

С точки зрения развития системы образования, это значит:

- Предоставление образовательным учреждениям широких прав, превращение их, формально, в автономные организации. Под автономией учебного заведения понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом, утвержденным в установленном законодательством порядке.

- Разделение сфер ответственности учебных заведений и органов управления. Учебное заведение несет ответственность за свою деятельность (регламентированную им самим же утвержденным уставом) перед личностью, обществом и государством. Контроль за соответствием деятельности учебного заведения целям, предусмотренным его уставом, осуществляют в пределах своей компетенции учредитель (учредители) и государственный орган управления образованием, выдавший лицензию на ведение образовательной деятельности.

Данный подход соответствующим образом подкреплен в формулировках статей Закона, определяющих экономические отношения в системе образования:

- самостоятельность в распоряжении ресурсами (бюджетными и внебюджетными средствами, материальными и нематериальными объектами);
- наличие собственности у учебных заведений;
- право определения форм и систем оплаты труда и стимулирования;
- освобождение от налогов, сборов и пошлин.

Необходимо отметить и следующее. На органы управления образованием законодательно возложены задачи обеспечения (координации, помощи в организации) взаимодействия учебных заведений между собой и с другими организациями, обеспечения системного единства всего образования через стандарты, аттестацию и аккредитацию, программы и т.п. Это не исключает «самостоятельности» учебных заведений в этих вопросах, но все-таки возлагает ответственность на внешнюю структуру за интеграционные процессы в среде автономных организаций. Тем самым получила толчок традиция развития и совершенствования централизованного управления системой образования.

Практическая реализация законодательных положений совместилась с процессом последовательного усиления централизованной составляющей управления и, на этой основе, «размывания» принципа автономии. Это нашло свое отражение в ряде законодательных актов, в частности:

- Правительство Российской Федерации установило единую систему оплаты труда работников бюджетной сферы, не всегда обеспечивая ее исполнение необходимым финансированием;

- гражданский кодекс определил несколько иные отношения собственности для учреждений, отнеся доходы, полученные учреждением с использованием имущества учредителя, к собственности учредителя;

- бюджетный кодекс установил несколько (если не сказать – совсем) иной режим распоряжения бюджетными и внебюджетными средствами, введя новую бюджетную классификацию, бюджетную роспись, определив целевой характер использования средств как соответствие сметным назначениям, установил для внебюджетных средств такой же режим, как и для бюджетных;

- налоговое законодательство определило режим налогообложения учебных заведений, не реализовав при этом в полном объеме принцип их освобождения от уплаты налогов.

Таким образом, можно говорить о недостаточной последовательности государственной политики в сфере образования как об одном из ограничений развития принципов государственно-общественного управления образованием.

Имея в виду необходимость формирования и реализации государственной политики в сфере образования, особо отметим следующее:

- государство всегда формулировало только те направления, которые оно предполагало не просто активно поддерживать, а в реализации которых стремились принимать активное участие, которые собирались реализовывать собственными силами: современная государственная политика имеет, таким образом, выраженный централизованный и директивный характер;

- степень децентрализации политики представляется недостаточной;

- необходимо инициировать и развивать самостоятельное научное направление по формированию государственной образовательной политики.

Управление переходом в новое состояние предусматривает, наряду с исполнением «обычных» управленческих функций, осуществление проектного управления:

- инициирования работ, имеющих конечные цели, с механизмами оценки хода выполнения этих работ и степени достижения поставленных целей;

- оценки и корректировки работ по переходу к новому состоянию;

- конкурсного отбора исполнителей работ.

Даже оставляя в стороне вопросы, связанные с формулированием стратегических направлений развития системы образования, можно предположить, что для того, чтобы система управления в перспективе была в состоянии справиться с решением поставленных задач, необходимо устранить потенциальные проблемы, в числе которых:

- недостаточное количество специалистов, способных работать с проектами комплексного характера и целевой направленности и готовых работать в условиях конкурсного отбора;

- ограниченность методической базы и отсутствие организационных структур, направленных на поддержку таких работ;

- отсутствие сформированной системы информационной поддержки [56, с.10-23].

Если рассматривать задачи каждого этапа совершенствования управления образованием с точки зрения образовательного учреждения, то можно выделить три общих направления:

- развитие общественной составляющей управления (задача, которая в том или ином виде ставилась на всех этапах реформирования системы);

- углубление автономии образовательных учреждений (от развития инициативы и усиления ответственности на разных уровнях до самостоятельности в распоряжении ресурсами и собственности на доходы от своей деятельности);

- укрепление связей с внешней средой – экономикой, производством, рынком труда.

В плане управления элементами новой системы необходимо:

- готовить кадры, способные управлять внедрением инноваций (в т.ч. экономических и организационных);

- формировать структуры, способные оценивать эффективность внедрения инноваций и предлагать корректирующие мероприятия;

- вводить функции управления инновационными процессами на различных уровнях управления;

- формировать структуры, способные ставить перед собой задачи, исходя из результатов формирования новой системы, решать эти задачи, корректировать изменение системы.

Как мы говорили выше, одним из наиболее значимых ресурсов развития общественного участия и образования, в целом, является существующее и развивающееся сегодня в России инновационное движение. Под таким движением в образовании мы понимаем не только совокупность образовательных технологических или культурных инициатив, но и общественное стремление к определенным социальным изменениям. Фактически, именно в школах сейчас начинают формироваться новые общественные отношения: вводятся инновационные учебные курсы, меняется уклад, развивается проектная деятельность. Однако специфика современного образования такова, что для существенного удовлетворения общества в образовательных услугах приходится прилагать особые усилия, без которых образовательные инициативы будут угасать, а ведомственное управление образованием – усиливаться.

Актуальной для нас особенностью инновационных образовательных программ и педагогических социокультурных мероприятий, выходящих за рамки собственно внутришкольной деятельности, но тесно с ней связанных, являются новые общественные отношения, представленные в них. Школьная жизнь, таким образом, отражает суть гражданского общества, того будущего, на которое, как провозглашается, работают каждое образовательное учреждение и сфера образования в целом.

Поскольку образование всегда оставалось государственно-общественным делом, школа всегда тем или иным образом выполняла функцию организатора и лидера в сотрудничестве с семьей, с обществом по вопросам образования и воспитания. Теперь ресурс социального партнерства, как актуального типа взаимодействия образовательного учреждения с социумом, можно считать одним из системообразующих. Это должно выглядеть как закрепленное в предусмотренных действующим законодательством организационно-правовых формах сотрудничество между государством, его местными структурами и негосударственными секторами – социумами: негосударственной экономикой и гражданским обществом.

Трудно сказать, какой процент формирующего воздействия на личность будущего гражданина приходится на учреждение или всю систему образования. Рядом с ними всегда существует окружающая среда, и проблема заключается в том, что зачастую образовательная система находится в явной оппозиции к ней. Система образования получает ребенка из социальной среды как личность, формирование которой уже начато семьей, микросредой. Обеспечить социально окрашенную ориентацию образовательного учреждения, а на ее основе – максимальное самораскрытие и саморазвитие ребенка и педагога – задача сложная. Для этого потребуется построить такую систему, которая обеспечит необходимые социально-педагогические условия для жизнедеятельности детей. Готовность образовательного учреждения к сотрудничеству с семьей и другими социальными институтами является одной из характеристик открытости, признаком демократичности, а открытая система немыслима без социального партнерства. Одним из главных условий социального партнерства со стороны образовательного учреждения является его автономность, готовность к самостоятельному определению стратегии развития, возможность влияния на местную образовательную политику.

Практика показывает, что пока наиболее перспективное содержание взаимодействия конкретного образовательного учреждения с общественными институтами составляют: соблюдение прав ребенка, сохранение здоровья, формирование культуры индивидуального развития ребенка, искусство жить, технология жизни, проблемы взросления, опыт бытия в традиции, в культуре, детская наркомания и преступность, межнациональные распри и т.д.

Развитие социального партнерства качественно влияет на решение следующих задач:

- уточнение миссии ОУ в современном обществе;
- развитие опыта демократических отношений ОУ и социума;
- освоение педагогами и учащимися современных форм социального взаимодействия;

- развитие ресурсного обеспечения ОУ.

Организованное общество, в котором начинает пробуждаться гражданское самосознание, как правило, с самого начала в качестве одной из приоритетных ставит задачу поддержки и развития образования. Эта закономерность проявляется как в масштабах всего общества, так и в локальных его группах. Можно предположить, что это одна из естественных потребностей граждански активного общества. Чем скорее школа сумеет разбудить вокруг себя гражданскую инициативу, тем скорее она такую общественную поддержку получит. Учиться социальному партнерству и начинать создавать развитую инфраструктуру гражданского общества необходимо, в первую очередь, именно на местном уровне. Главными препятствиями здесь, на первый взгляд, являются: отсутствие инициативы граждан, более или менее подготовленных организаторов и лидеров, а также устойчивое мнение об отсутствии доступных и достаточных ресурсов. Однако практика показывает, что самым сложным здесь является момент запуска и раскрутки до степени самоподдерживания механизма привлечения и соорганизации социальных партнеров, а каждый последующий шаг становится все более легким.

Одной из наиболее выпукло очерченных организационно-содержательных форм развития общественного участия является внедрение в практику управления образованием общественных органов. Сегодня мы видим две основные разновидности таких органов – раздельные органы педагогического, ученического и родительского самоуправления и органы совместного управления педагогов, учащихся и их родителей, которым придается статус органов общественного управления образовательным учреждением. К последним относятся: общее собрание (конференция) участников образовательного учреждения (т.е. педагогических работников, обучающихся и их родителей, законных представителей) и избранный собранием (или конференцией) совет общеобразовательного учреждения. Также в систему общественного управления в общеобразовательном учреждении могут быть введены новые субъекты на базе первичных коллективов – общеклассные собрания педагогических работников, обучающихся и их родителей и избранные ими общеклассные советы, состоящие из представителей всех трех категорий участников образовательного процесса. Апробированными и наиболее распространенными можно считать следующие формы общественных органов управления:

- Попечительский совет;
- Управляющий совет/Совет Школы;
- Совет учредителей;
- Инновационный совет;
- Экспертный совет;
- Совместная приемная комиссия;
- Научно-методический совет;
- Совет лицеистов/гимназистов/школьников;
- Школьный парламент;
- Ассоциации выпускников и др.

Поскольку создание и утверждение полноправных Советов общеобразовательных учреждений является центральным звеном предлагаемой модернизации управления школой на основе принципа демократического, государственно-общественного характера управления, необходимо рассмотреть базовые идеи, лежащие в основе деятельности таких Советов.

Прежде всего, необходимо отметить, что повсеместное создание Советов общеобразовательных учреждений с реальными управленческими полномочиями принципиально невозможно без существенного изменения действующего законодательства и массива подзаконных нормативных актов на всех уровнях.

При этом законотворческая работа должна быть комплексной и должна включать в себя контроль за реальным соблюдением законодательных норм и за дополнением некоторых из них рядом конкретизирующих и обязывающих документов.

Нормативными актами, в которые необходимо внести определенные изменения, в первую очередь, являются: Закон РФ «Об образовании», Положение об общеобразовательном учреждении, Положение о Совете общеобразовательного учреждения.

Состав таких органов в разных образовательных учреждениях не одинаков, как и масштаб их деятельности, а также степень участия членов и органов образовательного учреждения. К целям органов общественного самоуправления можно отнести реализацию образовательных потребностей и интересов учащихся, их родителей и педагогов.

А содержанием деятельности общественных органов являются:

- законотворческая деятельность (разработка, принятие и реализация «законов» и локальных актов, регламентирующих работу школы);

- совершенствование образовательного процесса (выявление резервов улучшения работы школы, выработка предложений по их реализации, принятие и использование механизмов стимулирования общественной деятельности школьных работников, учащихся и их родителей) и др.;

- привлечение в помощь школе сил и средств юридических и физических лиц;

- гармонизация и гуманизация взаимоотношений участников образовательного процесса;

- представление и защита интересов школы;

- соуправленческая деятельность, выявление и обмен мнениями участников образовательного процесса, организация их участия в выработке и принятии управленческих решений.

В числе методов управленческой деятельности общественных органов управления можно отметить:

- воздействие общественным мнением;

- просьбы;

- предложения;

- самоотчеты;

- позитивное стимулирование;

- авансированное доверие;

- личный пример;

- общественное поручение;

- экспертизу проектов школьных «законов» и локальных правовых актов и др.

Необходимо еще раз обозначить особенности двух указанных выше принципиальных форм – «внутришкольной» и «внешней», т. е. школьного совета и попечительского совета.

Правовая форма Попечительского совета четко не определена. Предполагаемое преимущество – возможность гибкой и независимой от органов казначейства и органов управления образованием финансовой деятельности. По существу, совет является вспомогательной и благотворительной структурой, ибо неясно, как внешняя негосударственная организация может приобретать по отношению к школе реальные управленческие функции [269, с.3-4].

Школьный совет («Управляющий совет», также в настоящее время распространяется термин «Совет общеобразовательного учреждения») не является самостоятельным юридическим лицом, а существует как уставной орган школы. Состоит из избранных, кооптированных и назначенных (делегированных) членов и имеет управленческие (властные) полномочия по решению тех или иных важных вопросов функционирования и развития школы. Конкретные управленческие полномочия регламентируются уставом школы, который, однако, составляется на основе Типового положения, и именно эта

особенность позволяет через федеральный уровень регулирования выйти непосредственно на необходимые нововведения в муниципальной школе. Одна из возможных проблем: в ситуации перевода счетов школ в казначейство может значительно пострадать гибкость и оперативность работы с внебюджетными деньгами.

Попечительство, как эффективный механизм объединения различных элит из разных практик, является одной из базовых институциональных форм российского инновационного движения вообще и в том числе в образовании. В силу своего естественного формата, особенно ярко этот ресурс проявляется на уровне муниципальных образований.

При этом мы исходим из представления о том, что попечительская деятельность приобретает содержательные основания лишь в случае участия попечителей в формировании содержания образования (например, участие попечительского совета в формировании образовательной программы школы; участие объединений попечителей в определении содержания региональных программ развития образования; попечительский совет как источник образовательных инициатив).

Попечитель может выступать в качестве носителя корпоративного или социального заказа. В этом случае появляются содержательные основания собственно попечительской деятельности как механизма оформления социального заказа образованию. Такой подход мы считаем альтернативным простому потреблению попечительских средств. Кроме того, результаты попечительской деятельности (от изменения материального положения до переосмысления партнерских отношений всех участников образовательного пространства и образовательного сообщества с бизнесом, властными структурами) открывают новые возможности, ставя тем самым новые содержательные задачи, в решении которых участие попечителей представляется обоснованным и продуктивным.

Одной из перспективных форм развития общественного участия являются также указанные выше элементы ученического самоуправления, появляющиеся в современной школе на уровне отдельных классных коллективов, детских общественных организаций и детских творческих объединений. В соответствии со своими должностными инструкциями классные руководители, организаторы, а также заместитель по воспитательной работе проводят определенную работу по организации школьного коллектива. Вместе с тем, анализ работы школы по организации ученического самоуправления показал, что существующее положение дел не соответствует требованиям Закона РФ «Об образовании»

Органы общественного управления и самоуправления призваны реализовать одну и ту же цель – удовлетворение образовательных потребностей и интересов участников образовательного процесса. Отличие только в том, что отдельные органы самоуправления реализуют специфические потребности педагогов (органы педагогического самоуправления), обучающихся (органы ученического самоуправления) и родителей (органы родительского самоуправления), а органы общественного управления реализуют общие образовательные потребности педагогов, обучающихся и их родителей.

Новое целеполагание органов общественного управления и самоуправления востребует и принципиально новую модель процесса функционирования (цель, задачи, содержание, оргструктура, формы и методы) и развития общественного управления и самоуправления в общеобразовательном учреждении.

Основные вертикали общественного самоуправления (педагогическое, ученическое и родительское) должны быть подняты на муниципальный, региональный и федеральный уровни. И за каждым органом общественного управления и самоуправления должны быть закреплены соответствующие полномочия и содержание деятельности.

Перспективным содержательным наполнением деятельности различных внутришкольных и внутриобразовательных, а также внешних для системы образования структур общественного участия, является неоднократно упоминавшаяся нами проектная

деятельность. Под методом проектов мы понимаем специально организованный учителем и самостоятельно выполняемый учащимися комплекс действий, завершающийся созданием продукта, состоящего из объекта труда, который изготовлен в процессе проектирования и его защиты в рамках устной или письменной презентации. В наше время метод проектов был повторно (впервые применялся в образовании в первой половине XX века) позаимствован из бизнес-практики, где он трактовался как технология достижения поставленных цели и задач с четко сформулированными составляющими: средства, этапы, ресурсы, результат и т.п. [89, с.9-11]. Другими словами, метод проектов – это одна из технологий, универсальная по отношению к предметному содержанию и эффективная для учащихся, поскольку стимулирует их практическую проектную деятельность, и для взрослых специалистов – поскольку четко регламентирует деятельность. Сегодня проектирование, получив признание в бизнесе и общественной деятельности, став в образовании «методом проектов», начинает, в соответствующем адаптированном виде, внедряться на уровне директив и в деятельность отечественной госслужбы [202, 230].

Можно сказать, что данная технология была распространена на всех основных социальных партнеров внутри общества, что способствовало не только повышению эффективности их собственной деятельности, но и росту взаимопонимания (а значит, и качеству взаимодействия), а образование при этом, реализуя как традиционные, так и свежесформировавшиеся функции, выступило в этом процессе получателем, хранителем, переработчиком и одним из ретрансляторов инновации.

В этой связи необходимо отметить, что в массовой практике образования, даже в школах и в классах, которые работают «по системе развивающего обучения», до сих пор, к сожалению, верно стратегическое положение В.В. Давыдова 1972 года: «...Традиционная педагогическая психология ... закрывает путь к изучению конкретных, содержательных действий ребенка» [105]. Еще в меньшей степени такие «конкретные, содержательные действия» – такая «живая» образовательная деятельность – проектируются, сценируются и организуются. Принципиально иное положение дел наблюдается в рамках мыследеятельностной педагогики, реализуемой коллективом под руководством ученика В.В. Давыдова и Г.П. Щедровицкого профессора Ю.В. Громыко [102]. Мыследеятельностная педагогика исходит из организации и описания всех сторон фактической образовательной деятельности, мыследеятельности ребенка и педагога.

Здесь большое значение имеют разработки советско-российской педагогической науки и практики в области учебной деятельности и учебной позиции, а также опыт международных образовательных систем, в частности, Международного Бакалавриата (курс «Подходы к учению» и технология образовательных команд) и системы открытого образования с позицией тьюторства в качестве механизма работы с образовательными интересами и продвижениями учащихся.

Проектирование, как и работа с качеством образования вообще, требует разработки развитого языка описания образовательной деятельности и владения таким языком, а организация образовательной деятельности заданного качества требует применения разнообразных средств отображения и представления знаний о деятельности (таблоидов, экранов и пр.).

Это могут быть, во-первых, рефлексивные дневники, в которых преподаватели, партнеры, родители и сами дети должны в открытой форме фиксировать свои понимания, рефлексии, замечания, пожелания. Такие дневники должны быть абсолютно доступны и открыты для всех, например, в виде стенгазет со свободными «окнами» или в виде специальных книг и интернет-сайтов. Второй вариант – это планшеты, своего рода персональные или коллективные органайзеры, которые принадлежат детям и в которых, на основании специальной знаково-схематической системы учащиеся могут фиксировать свои замыслы, цели, задачи, этапы продвижения и достижения, позиционную структуру наличных общностей и требуемые позиционные структуры, т.е. представлять факты

своего мышления об образовательной деятельности. Третий – это антропотехнические карты, собственность образовательно-педагогического коллектива, в который входят и родители, эксперты и пр., и в которых собираются представления о жизнедеятельности, образовательных трассах и проектируемых формах развития детей.

Эти и другие средства наиболее эффективно могут быть реализованы через Интернет в виде электронного (виртуального) WEB-сайта (странички), электронного журнала, персональных и групповых сайтов.

Примером инновации, построенной на основании проектного метода и программно реализующей самый широкий спектр педагогических, управленческих, социальных и государственных задач, является вышеописанная модель отрядненской «Ярмарки социально-педагогических проектов и воспитательных технологий» (с 2006 года – «Ярмарка социально-педагогических инноваций»), понимаемая коллективом ее разработчиков и организаторов, ее автором как коммуникативное пространство, площадка для демонстрации и тестирования педагогических и социальных технологий, практический опыт широкого социального партнерства в сфере образования, показательный пример новой идеологии, информационный повод и т.п. Такими же примерами успешной проектной деятельности можно считать проекты «Гражданин», Школа «Самоопределения», «Новая цивилизация», «Гражданский форум», «Общественно активная школа» и множество других.

В свете вышесказанного актуальность и значимость эффективного распространения и освоения в российском образовании современных образовательных ресурсов, соответствующих лучшим международным образцам и особенностям отечественной системы образования, возрастает чрезвычайно. Особое место среди таких ресурсов занимают практико-ориентированные продукты, получаемые в ходе осуществления как инновационных образовательных проектов, нацеленных на позитивные изменения в образовании национального масштаба, так и региональных инициативных проектов.

В связи с необходимостью целенаправленного и контролируемого освоения в образовательных системах и учреждениях нашей страны достижений (моделей) в сфере усиления государственно-общественного управления, одним из ключевых слов процесса модернизации системы управления образованием становится слово *диссеминация*.

Слово «диссеминация» (от латинского – «disseminatio») является однокоренным со словом «семинар» и означает «рассеивание» или «распространение путем посева». В контексте проектов, ставших в последние десятилетия широко распространенными во всех странах и во всех сферах жизни (особенно – проектов, осуществляемых в некоммерческой сфере и с участием благотворительных организаций) слово «диссеминация» получило в современном мире статус термина и специально используется для обозначения действий по распространению идей, ценностей, продуктов и результатов проектов.

В контексте образовательных проектов мы, вслед за рядом авторов [222, с.9], понимаем под диссеминацией важную, как правило, обязательную составляющую процесса реализации проекта. Ее суть – сознательное и ответственное распространение идей, ценностей, продуктов и результатов проекта за рамки того пространства, которое было охвачено им до сих пор, предоставление в распоряжение лиц и групп, ранее не вовлеченных в проект, определенных возможностей (потенциала), который может быть использован в качестве ресурса для решения задач выживания, функционирования и развития других субъектов и образовательных систем.

Эффективная диссеминация – процесс не одностороннего воздействия распространяющей стороны, пытающейся поделиться своими ресурсами с пассивными получателями, а скорее двусторонний или даже многосторонний процесс, в котором главные участники активно взаимодействуют и движутся навстречу друг другу.

Успешная диссеминация вряд ли возможна за счет усилий только «диссеминаторов», так как главные ее результаты должны быть в тех системах, куда эти достижения

поступают. А успешное освоение новых ресурсов, как правило, невозможно без активной позиции получателей как субъектов освоения, так как, в отличие от ситуации с импортом потребительских товаров, освоение новых способов мышления и действия предполагает более серьезное вовлечение человеческих ресурсов будущих пользователей.

Следовательно, будет большой ошибкой сводить диссеминацию только к прямой работе по распространению результатов проектов, без чего, конечно, нельзя обойтись. Важно осознавать, что не менее значимыми окажутся усилия по организации встречного движения, по получению, освоению и использованию предоставляемых возможностей, по работе с потенциальными и реальными получателями.

Возможно, самые важные и практически сложные вопросы диссеминации связаны именно с организацией встречи, взаимопонимания и взаимодействия распространителей и получателей образовательных ресурсов.

Таким образом, под термином «диссеминация» скрывается совокупность разных видов деятельности, требующая от своих субъектов проявления самых разных профессиональных знаний, умений и компетентностей.

Переход от одностороннего к многостороннему и интерактивному пониманию процессов диссеминации выдвигает на повестку дня и вопрос о симметрии позиций распространителей и получателей ресурсов.

На наш взгляд, определенная асимметричность этих позиций имеет место всегда, но мера ее проявления может быть весьма различной, в зависимости от соотношения позиций, статуса и ресурсов донора и реципиента.

Представляется, что диссеминация в образовании может существовать и осуществляться в двух основных формах: как постоянно текущая деятельность или как некий специально выделяемый в рамках общего специальный проект. В последнем случае, и это очень важно подчеркнуть, к планированию диссеминации и к управлению ею применимы все общие рекомендации по разработке проектов и управлению ими.

Диссеминацию результатов образовательных проектов сегодня трактуют как относительно новый вид деятельности в образовании [222, с.15]. Ближе всего к диссеминации в сфере образования стоит широко известная практика изучения, распространения и внедрения «передового педагогического опыта», в последние десятилетия связанная с распространением и освоением различных нововведений (инноваций). Собственно говоря, диссеминация результатов образовательных проектов является важной составной частью общего процесса распространения инноваций. Поэтому все то позитивное, что накоплено в практике и научной литературе по проблематике распространения опыта и нововведений, обязательно должно учитываться при планировании диссеминационных начинаний.

Далее следует подчеркнуть, что диссеминация может быть рассмотрена как особая разновидность информационного взаимодействия, коммуникации. И тогда при построении стратегий диссеминации как бы автоматически всплывает в сознании классическая схема коммуникации, применяемая сегодня в самых различных социальных технологиях, в которой выделяются Коммуникатор, Реципиент, Сообщение, Канал, по которому оно передается и Результат воздействия сообщения. В свете упоминания социальных технологий, необходимо обратить внимание на актуальность использования, в данном случае, маркетинговой, клиенто-ориентированной идеологии. Речь, в частности, идет о внимательном изучении рынка и обязательном и первоочередном учете интересов потенциального клиента, о предпродажной подготовке и послепродажном обслуживании и сопровождении распространяемой продукции, о вовлечении пользователей в процесс создания продуктов и услуг, об использовании технологий рекламы и PR (связей с общественностью) и т.д.

Прямое отношение к диссеминации образовательных ресурсов (особенно в плане сознательного поиска необходимых ресурсов) имеет популярная в современном

менеджменте идея бенчмаркинга, суть которой заключается в ориентации системы на специально изучаемые высшие достижения в соответствующих областях [222, с.16].

Таким образом, участники процессов диссеминации имеют немало источников для полезных эвристических аналогий, позволяющих начинать эту работу с учетом предыдущего опыта.

В любом случае в рамках проектной культуры принято выделять совокупность заинтересованных сторон. Как мы уже упоминали выше, в функциональном плане среди участников диссеминации могут быть выделены доноры, реципиенты, и посредники; в «натуральном» плане это представители широких слоев образовательного профессионального и около профессионального сообщества, потребители образовательных услуг и др.

Очевидно, что для активизации диссеминационных процессов необходимо наличие у всех сторон своих специфических интересов. Авторы ресурсов получают известность, создают или укрепляют свою профессиональную репутацию и имидж, а в определенных ситуациях получают новые заказы на продукты и услуги и соответствующее авторское вознаграждение. Участники процессов диссеминации расширяют свой профессиональный опыт, повышают мобильность и приобретают новые полезные профессиональные компетентности, что делает их более сильными и привлекательными специалистами для работодателей. Организаторы процессов диссеминации создают новый авторитет своей собственной системы, и в ситуациях проектов, организуемых благотворительными фондами, доказывают с помощью диссеминации успешность собственных проектов и эффективность использования полученных у спонсоров средств; вносят вклад в развитие образования (а в ряде случаев – и других секторов экономики и отраслей общественной жизни) в стране.

Представители управленческих структур, выступая в роли заказчиков на требуемые управляемой ими системе ресурсы, получают возможность повысить ее эффективность, качество ее результатов, укрепить собственный престиж и свои позиции. Прямые пользователи ресурсов-объектов диссеминации – педагоги, методисты, управленцы и т.д., получают прямую выгоду от применения новых полезных средств и технологий. Учащиеся, как главные клиенты и благополучатели системы образования, приобретают возможности личностного развития на основе развития возможностей, потенциала своих образовательных систем. Спонсорские организации получают возможность убедиться в успешном распространении своих ценностей и эффективной реализации поддерживаемых проектов. Профессиональные посредники (консультанты, девелоперы, маркетологи, аналитики и т.д.) получают возможность создания нового спектра ценных образовательных услуг. Исследователи «получают» широкое поле практико-ориентированных исследований и разработок, возможность выявлять ключевые направления и «ниши», требующие притока новых образовательных ресурсов и инициировать приоритетную разработку и апробацию таких ресурсов.

Однако между предполагаемой, идеальной и реально проявляющейся мотивацией участия в процессах диссеминации, естественно, существует разрыв. Поэтому организаторам процесса диссеминации важно приложить специальные усилия как для актуализации собственных мотивов распространения полученных достижений, так и для стимулирования интереса к этим достижениям у потенциальных получателей.

Говоря о диссеминации результатов образовательных проектов, авторы «по умолчанию» предполагают распространение позитивных результатов. Между тем, для потенциальных пользователей новых образовательных ресурсов зачастую не менее важно знание реальной истории полученных достижений, реального, чаще всего непростого и нелинейного, пути к успеху. В этом плане важной рекомендацией при подготовке объектов для диссеминации является специальное раскрытие в передаваемых материалах не только достижений, но и неудач, ошибок, трудностей, препятствий, тупиков, возникших в ходе работы, а также путей их преодоления [222, с.31].

Основными составляющими процесса диссеминации являются следующие:

- ценностные основания, нормы и принципы диссеминации;
- цели, задачи, ожидаемые результаты диссеминации и критерии их оценки;
- субъекты диссеминации;
- объекты и содержание диссеминации;
- методы, средства, формы, инструментарий диссеминации;
- условия, ситуационный фон диссеминации;
- входные ресурсы, необходимые для диссеминации;
- реальные продукты, эффекты, результаты и последствия диссеминации.

По мере развертывания работ по данной тематике становится все более очевидным, что распространение таких достижений, полученных в результате научных разработок, подготовки новых нормативно-правовых документов, практики передовых образовательных систем и крупных проектов, требует организации проектной работы в масштабах всей страны. Повсеместное распространение и утверждение в практики новых, демократических моделей управления требует развертывания крупного, поддерживаемого на самом высоком уровне управления, рассчитанного на несколько лет общесистемного проекта, включающего в себя весьма различные меры по диссеминации и выращиванию на местах лучшего опыта государственно-общественного управления.

Еще одним значимым ресурсом, к которому принято апеллировать, безусловно, является богатый международный опыт построения государственно-общественных отношений, а средством его реализации, соответственно, – диалог культур. Такой процесс должен строиться на принципах демократии, гуманизма, сотворчества, сопереживания. Его обязательными условиями является наличие установки на взаимопонимание, интерес к личности партнеров, отношения сотрудничества. Однако серьезным ограничением данного ресурса становятся национальный менталитет, традиции, культура того или иного народа, которые определяют особенности системы образования и способны обусловить отторжение продуктивных, на первый взгляд, идей, либо привести к неэффективному их копированию.

Однако, даже среди отечественных не все ресурсы могут быть подвергнуты диссеминации. Одним из важнейших ресурсов модернизации системы образования во всех аспектах этого процесса представляется информатизация, которую можно представить как сложение трех основных составляющих:

- техническая и коммуникационная достаточность: образовательные учреждения должны быть оснащены компьютерным оборудованием, а также устойчивыми каналами приема и передачи электронной информации;
- контент или содержание информационно-образовательной среды: образовательные учреждения должны иметь возможность использовать современные электронные образовательные ресурсы;
- пользовательская компетентность: превращение педагогов и учащихся в квалифицированных пользователей.

В условиях динамично меняющегося мира, глобальной взаимозависимости и конкуренции, в условиях необходимости развития его содержания, повышения качества, доступности и степени соответствия современным потребностям общества путем разработки и широкого внедрения передовых технологий вопрос информатизации образования становится одним из знаковых.

В качестве иллюстрации приведем немного статистики. В 2000 г. в России один компьютер приходился на 500 учащихся, тогда как в Германии и Италии в то время одним компьютером пользовались соответственно 22 и 12 школьников, в Великобритании – 8 школьников. Мировыми лидерами в компьютеризации школ были Австралия и США, в этих странах каждый пятый ученик был обеспечен компьютером.

Заметные изменения в России начали происходить в 2001-2002 гг., когда по инициативе Президента РФ В.В. Путина новая компьютерная техника стала поставляться

в сельские, а затем в поселковые и городские школы. Всего за этот период общеобразовательные учреждения получили более 130 тысяч компьютеров. В результате к 2003 г. среднее число учащихся, пользующихся одним компьютером, сократилось до 130. Но это без учета региональных и муниципальных программ компьютеризации. В целом, можно говорить о результате 100-120 учеников на один компьютер в 2004 г.

По оценкам Федерации Интернет-образования (ФИО), для оснащения российских школ до сравнимого с другими странами показателя, хотя бы 50-60 школьников на один компьютер, необходимо более 200 тысяч компьютеров [183]. При этом потратить на приобретение и поставку компьютерного оборудования нужно было более одного миллиарда долларов.

Сегодня в России более 65 тысяч школ. По усредненным показателям имеют доступ в Интернет от 15 до 2%. На этом фоне Самарская область с ее 35% и Краснодарский край с 50% городских и с 15% сельских школ на 2003 год являлись скорее исключением, хотя во многих регионах (Республика Бурятия, Ставропольский край, Новгородская область и многие другие) уже созданы или создаются мощные региональные транспортные телекоммуникационные системы. Для сравнения, в 2004 г. выход в Сеть имели 58% школ Венгрии, 40% школ Чехии и 35% школ Польши.

В российских школах пока может пользоваться Интернетом ограниченный круг учителей. На бытовом уровне ситуация скорее обратная – дети и подростки являются пользователями более массовыми, чем учителя.

Возможностью обеспечить полноценный доступ в Интернет значительному количеству школ (до 34%) является организация так называемой «последней мили», при стоимости в 1500-2000 долларов на одно подключение.

Однако задача стоит шире, чем просто подключение к Интернету: необходимо содержание – то, что принято называть цифровыми, или электронными, образовательными ресурсами. До 2002 г. в России не велась системная работа по созданию таких ресурсов, но было бы несправедливо утверждать, что на российском рынке их нет вообще. Есть качественные ресурсы для средней школы и в российском сегменте Интернет, и на локальных носителях. Но ресурсы эти слабо систематизированы, отсутствуют электронные библиотеки, каталоги и т. д.

Так, для того, чтобы в основном удовлетворить потребности школы в электронных образовательных изданиях и ресурсах, на момент 2003-2004 гг. было нужно не менее 250 миллионов долларов, тогда как в Федеральной целевой программе «Развитие единой образовательной информационной среды (2001–2005 гг.)» на эти цели выделено примерно 100 миллионов долларов.

Для внедрения и использования информационных технологий в образовании нужны специалисты, создающие технологии, развивающие и поддерживающие их, а также педагоги, эти технологии применяющие. Опыт, в том числе и ФИО, показывает, что наша страна сегодня не испытывает дефицита грамотных «технарей». А вот с подготовкой и навыками учительского корпуса по использованию информационных технологий дело обстоит гораздо сложнее. Большинство учителей имеют весьма общее представление об этих технологиях, образовательных возможностях Интернет, многие никогда не работали на компьютере. Известен термин «цифровой разрыв» между странами. Сегодня в российском образовании обыденным, к сожалению, явлением стал разрыв между учителями и их учениками в уровне знания компьютера и Интернета. И разрыв этот не в пользу педагогов. В этом нет вины российского учительства. Всякая проблема имеет свою историю. А история – это опыт. И опыт ФИО (за три года Интернет-технологиям обучено более 65 тысяч работников образования) показывает, что подавляющее большинство педагогов высоко мотивированы к освоению нового, даже если это «новое» поначалу пугает обилием «железа», проводов и другими непривычными вещами. Учителям необходимо создать условия для повышения квалификации, и они эффективно этим воспользуются.

В России набирают темпы федеральные программы информатизации образования, в каждом регионе действуют свои программы компьютеризации и развития телекоммуникаций. Заработали также неправительственные программы поддержки информатизации образования.

Важно отметить произошедший за последние два года перелом в сознании педагогического сообщества: появилось понимание, что информационные технологии в российском образовании – это не научная фантастика, а реальность.

Таким образом, в информатизации российского образования есть реальные сдвиги. Есть повод для оптимизма и есть наработанный опыт, который можно расценивать как революционный, поскольку Россия проходит в короткий срок путь, пройденный другими странами за десятилетия.

Проанализировав ситуацию с информатизацией российского образования, можно сделать два основных вывода. Первый очевиден: информатизация является задачей общегосударственного значения. Второй вывод также понятен: решить эту задачу можно, только сплотив усилия всего нашего общества. Необходимы объединение и координация финансовых и организационных усилий федерального центра, российских регионов, бизнеса и общественности.

Сегодня стало совершенно ясно, что тезис «о возвращении государства» был необходимым, но недостаточным. Дополняющим новым тезисом должна стать формула «прихода общества в образование». Но для прихода общества в образование нужны изменения в институциональной структуре самого образования. Система, сложившаяся сегодня эффективно и равноправно взаимодействовать с обществом не способна. По сути, сегодня речь идет о перераспределении власти в образовательной системе и о превращении российской школы и российского вуза из привычных патерналистских авторитарных структур в структуры, включающие в себя важнейшие элементы гражданского общества.

Особое значение имеет создание правовых и финансовых условий для обеспечения открытости образовательной системы. Необходимо обеспечить прозрачность академической и финансово-хозяйственной деятельности общей школы, полную открытость данных по договорам, по аренде и т.п. Необходимо сделать публичными данные о приеме первоклассников в школу, о поступлении выпускников в вузы и их трудоустройстве, гарантировать возможность апелляции решений экзаменационных комиссий при наличии общественного контроля, способствовать формированию органов контроля качества образования с участием представителей общества.

В целях укрепления гражданских начал в системе образования, в целях превращения образования в реальный ресурс становления гражданского общества в России необходимо обеспечить:

- становление управляющих советов школ, наделенных и реальными полномочиями и реальной зоной ответственности;
- создание местных, региональных и федеральных объединений родителей школьников;
- воссоздание институтов ученического самоуправления;
- активное включение представителей рынков труда, работодателей и некоммерческих общественных объединений в региональные и местные советы по развитию образования.
- широкое использование опыта общественных организаций, педагогических коллективов, администрации при развитии программ дополнительного образования.
- резкое повышение степени информационной открытости системы образования.

Только в этом случае гражданское общество и образование станут той единой системой, которая сможет эффективно откликаться на потребности общественного развития и мировой экономики, готовить достойных граждан своей страны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема государственно-общественного управления образованием, как мы видели, весьма многообразна и включает в себе ряд общетеоретических и массу специфических прикладных проблем. В разработке вопросов общественного участия и решения их на практике научные и методологические задачи неразрывно связаны с задачами социально-политическими, этическими, нормотворческими, психологическими и многими другими. А это значит, что только комплексный подход, всесторонняя разработка этих вопросов, только совместные, организованные усилия различных специалистов – педагогов, социологов, философов, экономистов, историков, правоведов – в тесном союзе с практиками управления могут принести успех делу.

В предисловии мы отметили особую важность общетеоретических проблем государственно-общественного управления.

Историография вопросов местного самоуправления и общественного участия в управлении образованием насчитывает около 150 лет. В настоящее время она переживает новый бум, связанный с реформами местного самоуправления и самой системы образования.

Как показывают многочисленные источники, наиболее обширный опыт привлечения общественности к участию в управлении на уровне местного самоуправления, учитывающий национальную и культурную специфику, а также государственную политику, был накоплен в нашей стране на протяжении второй половины XIX – начала XX в.

Зарубежный опыт развития школьных систем (в Европе и в США) показал необходимость повышения роли всех участников образовательного процесса в формировании образовательной политики.

Происходящие с начала 90-х годов изменения в социально-экономическом устройстве России, обусловившие реформирование образования, предполагают коренные изменения и систем управления им на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном. Потребность муниципального управления развитием образования как системы приводит к необходимости смены его целевых ориентиров, которые связаны с обеспечением социальной функции образования. В этой связи во многих муниципальных образованиях идет процесс формирования новых управленческих структур, разрабатываются современные модели и методы управления образованием, соответствующие муниципальной системе.

Как показал наш анализ, однозначного толкования государственно-общественного управления образованием до сих пор не существует. В данной книге мы попытались привести в некоторую систему разнообразные точки зрения по этой проблеме.

Опыт прошедших с момента принятия закона «Об образовании» лет показывает, что провозглашенный принцип государственной политики, согласно которому управление образованием должно носить демократический, государственно-общественный характер, еще не получил достаточного институционального развития. На практике реализация заявленного законом принципа сдерживается, с одной стороны, разнообразием представлений и мнений о содержании данного принципа, с другой стороны, отсутствием в законодательстве РФ специальных юридических норм для организационно-правового оформления государственно-общественного характера управления.

На практике институты общественного участия в управлении образованием сложились в большей степени в сфере высшего образования (выборность ректора, полномочия ученого совета вуза и др.). Во многом это связано с тем, что в федеральном законе «О высшем и послевузовском образовании» особенности управления учреждениями высшего образования сформулированы более четко.

В сфере общего образования, наиболее массовой образовательной системе, общественно-государственный характер управления нуждается в конкретизации на законодательном уровне.

Необходимо отметить, что в контексте формирования гражданско-правового общества в целом именно активизация гражданской позиции представителей общественности приводит к возникновению механизмов общественного участия в управлении образованием.

Наиболее благоприятные условия для проявления инициативы группами общественности создаются в демократических общественных системах, основанных на принципах гуманистического мировоззрения. Эти инициативы получают распространение в том случае, если общество посредством политических и правовых гарантий обеспечивает свободу личного самовыражения граждан и возможность реализации их предложений.

Сохранение в этих условиях модели вертикального государственного управления не просто неэффективно, но и способно привести к гражданскому недовольству, индифферентности, возникновению социальной напряженности вокруг образовательных институций.

Для разворачивания государственно-общественного управления в регионах нужна особая инфраструктура. Разнообразие конкретных путей, которыми идут российские регионы к гражданской школе при наличии возможности выбора и проектирования собственных механизмов общественного участия, требует осмысления. В данной книге мы представили только те из них, которые имеют место быть, активно развиваются и показали свою эффективность на территории Самарской области в Отраденском образовательном округе: Ярмарка социально-педагогических инноваций, гражданское образование в «отраденском» воплощении, рейтинг образовательных учреждений, школьные и попечительские советы.

«Ярмарка» позволила объединить педагогическую и родительскую общественность, региональные и муниципальные органы власти, представителей коммерческих структур, СМИ, детское сообщество. Представленная модель социально-образовательного форума способна стать средством формирования социального заказа на образовательно-воспитательные технологии и проекты. Технология осуществления подготовительного этапа к этому событию может стать катализатором активности по включению различных групп общественности в сотрудничество с системой образования, а также сформировать рыночную позицию участников образовательного процесса.

Заинтересованность в рейтинговой системе обусловлена реализацией принципа открытости образовательных учреждений по отношению к влиянию общественности на формирование траектории их развития. Рейтинговая система сама по себе является ресурсом привлечения внимания общественности к формированию системы показателей качества образования и косвенного формирования социального заказа.

Проект «Гражданин», реализуемый на территории округа в течение уже нескольких лет, демонстрирует позитивные результаты в освоении процедур и способов гражданского действия учащимися, стимулирует личностный и гражданский рост ребенка. Ключевым моментом в реализации идей гражданского образования является смена идеологии взаимодействия социальных позиций «учитель» и «ученик», «старший» и «младший» с формирования и «педагогического воздействия» на «формирующее взаимодействие». Данная идеология не может быть воплощена в практику в условиях кардинально противоположной ей концепции государственного управления образованием. При этом родители как представители общественности, прямо или косвенно включенные своими детьми в проектную деятельность, вовлекаются в осмысление и решение проблем территорий.

Существующий опыт создания и функционирования попечительских и школьных советов в различных их воплощениях на территории муниципальных образований может

рассматриваться как наличный ресурс. Включение общественности в управление образованием может быть эффективной только при условии участия ее представителей в формировании содержания образования. Как мы показали, общественное участие в управлении школой не есть самоцель, это средство повышения эффективности школьного образования.

Условия существования человечества в XXI в. требуют перехода к новой стратегии развития общества, опирающейся на знания и высокоэффективные технологии. Социально-экономический анализ и прогнозы показывают, что сегодня в мире преуспевают и будут преуспевать страны с конкурентоспособными экономическими и общественными системами, опирающимися на качественный человеческий капитал. Образование является одним из основных средств формирования последнего и поэтому рассматривается как стратегическая основа роста, которая может быть реализована за счет перехода от поддерживающего образования к инновационному, т. е. способному к опережающему развитию.

Таким образом, формирование перспективной системы образования, соответствующей такой перестройке, а также поиск и привлечение дополнительных качественных ресурсов развития образовательной сферы является сегодня одной из важнейших проблем развития мирового сообщества.

В России необходимость модернизации системы образования с конца XX в. подкреплена и сменой парадигмы общественно-государственной жизни, потребовавшей от образования, как ведущего фактора трансформации и развития общества, радикального обновления ценностных ориентиров и организационно-институционального построения образовательной системы.

В этой ситуации ключевой проблемой российского образования стала общественно-государственная проблема, понимаемая нами как разрыв между общественными потребностями и запросами, с одной стороны, и качеством образования, включая и качество системы управления образованием, с другой. Развитие общественного участия в этих условиях объективно является системообразующим ресурсом, способным:

- преодолеть разрыв между обществом и образовательной системой и, за счет кооперации в управлении и развития двусторонней обратной связи, сократить время формулирования, прохождения и реализации социального заказа;

- содействовать созданию опережающего инновационного характера образования за счет актуализации недостаточно востребованных сегодня внутренних и привлечения, благодаря межсекторному взаимодействию и социальному партнерству, дополнительных внешних ресурсов;

- формировать гражданское общество за счет апробации новых форм общественных взаимоотношений и приобретения опыта демократических практик, с точки зрения управления, и тиражирования их, с точки зрения выращивания учащихся – будущих активных субъектов гражданского общества.

Все это, а также объективно обусловленная комплексность взаимодействия образовательной системы с обществом, позволяет нам расценивать общественную составляющую в управлении образованием не только как важнейший фактор внутреннего развития, но и как один из ведущих факторов международного позиционирования России.

Библиография

1. Ashford D.E. National Development and Local Reform: Political Participation in Morocco, Tunisia, and Pakistan. – Princeton: Princeton University Press, 1967. – 452 p.
2. Bergman J. Vera Zasulich: A Biography. – Stanford: Stanford UP, 1983. – 420 p.
3. Best J. W. Research of education. – New York: Englewood Cliffs, 1959. – 380 p.
4. Black C. E. The Modernization Of Russian Society // The Transformation of Russian Society. Aspects of Social Change Since 1861. – Cambridge: Cambridge University Press, 1960. – 176 p.
5. Bredly J. The Moscow of Workhouse and Urban Welfare in Russia. – Pittsburgh: Unipress, 1999. – 264 p.
6. Brower I. Training the Nihilists: Education and Radicalism in Tharist Russia. – London: Prager Publishers, 1975. – 356 p.
7. Calero, J., Bonal, X. Politica educativa y gasto publico en education. Aspectos teoricos y una aplicacion al caso espanol. – Barcelona: Pomares-Corredor, 1999. – 312 p.
8. Chait R. P., Holland T. P., Taylor B. E. The Effective Board Of Trustees. – Greenwood: Greenwood Publishing Group, 1996. – 460 p.
9. Children A. Youth in America: A documentary history. V. 1–2. – Cambridge (Mass.), 1970–1972. – 684 p.
10. Chirousky N. An Introduction to Russian History. – New York, 1967. – 182 p.
11. Confino M. On Intellectuals and Intellectual Traditions in Eighteenth and Nineteenth Century Russia// Docladus. – Cambridge: Cambridge University Press, 1972. – 264 p.
12. Cooper, Bruce S. Local school reform in Great Britain and the United States: points of comparison – Points of Departure. – London: Educational Review, 1990. – 180 p.
13. Cordasso F., Brickman W.W. A bibliography of American educational history. – New York, 1975. – 364 p.
14. Die historische Padagogik in Europa u. den USA // Hrsg. von Manfred Heinemann. – Stuttgart, 1979. – 256 p.
15. Field D. End of Selfdom. – Cambridge: Cambridge University Press, 1976. – 384 p.
16. Fisher G. Rusian liberalism. From gentry to intelligentsia. Cambridge: Cambridge University Press, 1958. – 224 p.
17. JACH Frank-Rüdiger, Schulverfassung und Bürgergesellschaft in Europa. – Berlin: Duncker & Humblot, 1999. – 420 p.
18. Green A., Wolf A., Leney T. Convergence and Divergence in European Education and Training Systems. – London: Institute of Education, 1999. – 384 p.
19. Grootgoff H.H. Historische Padagogik. In: Padagogik // Hrsg. von H.-H. Grootgoff. – Fr./M.: Coron, 1964. – 328 p.
20. Herrmann U. Historisch-systematische Dimensionen der Erziehungswissenschaft. – In: Worterbuch der Erziehung / Hrsg. von Christof Wulf. – 5 Aufl. – Munchen: Zurich, 1980. – 240 p.

21. Histoire de l'éducation. Bildung und Erziehung / Hrsg. von H. Heimpel und H. Geuss – 10. Aufl. – Stuttgart, 1970. – 276 p.
22. Laue Th. von. Why Lenin? Why Stalin? A Reappraisal of Russian Revolution. 1900-1930. – Philadelphia: Lippincott, 1964. – 408 p.
23. Lindenmyer A. Poverty is Not a Vice: Charity, society and the State in Imperial Russia. – Princeton: Princeton University Press, 1996. – 224 p.
24. Lindenmyer A. Voluntary Associations and the Russian Autocracy: The Case of Private Charity. – Pittsburgh: Pittsburgh Center for Russian and East European Studies, 1990. – 312 p.
25. Madison Bernie D. Social Welfare in the Soviet Union. – Stanford: Stanford University Press, 1988. – 412 p.
26. Malia M. Alexander Herzen and the Birth of Russian Socialism. – Harvard: HPC, 1961. – 460 p.
27. Mead Margaret. «Coming of Age in Samoa: A Psychological Study of Primitive Youth for Western Civilisation (Perennial Classics)». – New York: Harper Perennial Modern Classics, 2001. – 524 p.
28. Moog W. Geschichte der Pädagogik. – München: Zürich, 1965. – 364 p.
29. Morris R. Die Entwicklung der Bildungssysteme im internationalen Vergleich RDJB. – Stuttgart, 1995. – 280 p.
30. National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics, Chapter 3A, Post Secondary Education: College & University Education // Website <http://nces.ed.gov>
31. Pipes R. Russian Marxism and its Populist Background // The Russian Review. – 1960.
32. Rancel David L. Mothers of Misery. Child Abandonment in Russia. – Princeton: Princeton University Press, 1988. – 264 p.
33. Steven Piker. Classical Culture and Personality. In: Handbook of Psychological Anthropology. Philip K. Bock (ed.) – Connecticut-London: Westport, 1994. – 284 p.
34. The Zemstvo in Russia. An experiment in local selfgovernment. – Cambridge: University Press, 1982. – 420 p.
35. Treadgold D. Lenin and His Rivals. The Struggle for Russia's future. 1898–1906. – New York, 1965. – 496 p.
36. Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М.: ФГ Ника, 1996. – 560 с.
37. Автономов А.С. Правовая онтология политики (к построению системы категорий). – М.: Юристъ. – 51 с.
38. Адамский А. 2002 год: развилка российской образовательной политики // Первое сентября. – 2002. – № 2
39. Адамский А. Бизнес и образование: в поисках новых интересов // Первое сентября. – 2002. – № 11
40. Адамский А. Возможно ли в России движение попечителей? // Первое сентября. – 2002. – №38
41. Адамский А. Лекция «Управление развитием» // Internet: <http://advsoft.1september.ru>

42. Адамский А. Соуправление школой // Первое сентября. – 2000. – № 45.
43. Адамский А.И. Житейская мудрость по-министерски // «Первое сентября». – 2000. – № 69.
44. Адамский А.И. Общественный образовательный договор (Очерк образовательный политики) // Перемены. –2001. – № 3.
45. Адриан Ж. Десять лет спустя. Французская школа после децентрализации // Директор школы. – 1995. – № 2. – С. 66-75.
46. Адриан Ж., Бентабет Э., Винокур А., Лией Т., Планас Ж., Прохоров Ж., Робен Д., Сигман К., Третьякова Р., Гохберг Л.М., Клячко Т.Л., Агранович М.Л., Рождественская И.А., Каспржак А.Г., Соболева Е.Н. Белая книга российского образования [в 2 ч.]. – М.: Изд-во МЭСИ, серия «Проект Тасис» Управления образованием», 2000. – 480 с.
47. Акинфиева Н.В. Становление государственно-общественных отношений и взаимодействия в образовательных системах// Инновации в управлении как фактор развития образовательных систем. Материалы научно-практической интернет-конференции 11 мая 2001 года. – Саратов: Приволжск. кн. изд-во, 2001. – 384 с.
48. Алферов Ю.С. Местные органы управления образованием за рубежом: проблемы модернизации и реформирования // Педагогика. – 1999. – № 6. – С. 92- 98.
49. Ардишвили А. Предпринимательские сети – новая форма организации межфирменного взаимодействия // МЭ и МО. – 1991. – № 4. – С.70-80
50. Афанасьев В.А., Савиных В.П., Фукин В.А., Князева М.Д., Машников Н.Н. Анализ российского образовательного рынка для международного сотрудничества // Университетское управление. – 2004. – № 1(29). – С. 21-35
51. Ахиезер А.С. Россия: критика исторического опыта. Т.II. – М.: ФО СССР, 1991. – 378 с.
52. Багно В.Е. Языки пограничных культур (Испания и Россия) // Пограничные культуры между Востоком и Западом (Россия и Испания). Материалы II Междунар. коллоквиума. – СПб.: Союз писателей Санкт-Петербурга, 2001. – 528 с.
53. Бацын В. «Вертикаль власти» в многомерном образовательном пространстве // Сайт «ИОП «Эврика»: <http://www.eurekanet.ru/ewww/info/595.html>
54. Безобразов В.П. Избранные труды / Под ред. М.Г. Покидченко, Е.Н. Калмычковой . – М.: Наука, 2001. – 275 с.
55. Белоножко Е.П. Историография российской благотворительности // Сб. научных трудов преподавателей и аспирантов БГУ. Вып.2. – Белгород: Изд-во БГУ, 1996. – 182 с.
56. Беляков С.А., Куклин В.Ж. Системные аспекты образовательной политики и управления образованием // Университетское управление. – 2003. – № 3 (26). – С. 10-23
57. Берто Д., Виам-Берто И. Наследство и род: трансляция и социальная мобильность на протяжении пяти поколений // Вопросы социологии. – Т.1. – 1992. – С.106-123

58. Бибикова В. Власть и попечители. // Сайт «ИОП «Эврика» <http://www.eurekanet.ru/ewww/info/565.html>.
59. Бочкарев В.И. Государственно-общественное управление образованием: каким ему быть? // Педагогика. – 2001. – №2. – С.9-13.
60. Бредникова О. «Семейная» и «коллективная» память: способы конструирования этнической идентичности // Биографический метод в изучении постсоциалистических обществ. Материалы международной конференции (Санкт-Петербург 14–17.11.96). Труды ЦНСИ. Вып. 5. – СПб., 1997. – С. 70-74.
61. Брэнсон М. Гражданское образование – путешествие чрезвычайного значения // Учительская Газета. – 2005. – № 22 (10051).
62. Буйновская Т. Развитие общественно-ориентированного образования в России // Общественно-активные школы и образовательная политика в странах переходного периода в XXI веке. Сборник материалов конференции 9-13 октября. – Омск, 2000.
63. Булгаков С.Н. Героизм и подвижничество// Вехи. Сборник статей о русской интеллигенции. – М.: Рус. кн., 1992. – 526 с.
64. Булдаков В. П. Истоки и последствия солдатского бунта: к вопросу о психологии «человека с ружьем»// 1917 год в судьбах России и мира. Февральская революция: от новых источников к новому осмыслению. – М., 1997. – 344 с.
65. Бульчев Ю. Россия земская // Сайт «ИОП «Эврика» // <http://www.expert.udm.ru/ewww/ru-print/page-view?obj=569>.
66. Бусыгина И.М. Практика территориально-политического строительства в Испании и России: попытка сравнительного анализа // «Казанский федералист». – 2003. – № 3(7). Сайт журнала «Казанский Федералист» <http://kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n7/4/>
67. Валуев А. П. О внутреннем состоянии России // Исторический архив. – 1958. – № 1.
68. Валуев А. П. О политических настроениях различных групп общества и средствах укрепления правительственной власти // Исторический архив. – 1958. № 1.
69. Ван Хувейк Риа. Образование в Нидерландах: системы управления // Директор школы. – 1994. – № 3. – С. 75-80.
70. Васильчиков А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общ. учреждений. Т. I. 3-е изд. – СПб.: Тип. Г. Мюллера, 1872. – 12, XLII. – 460 с.
71. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21
72. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации. – 1992. – № 30.
73. Великие реформы 1860–1870-х годов в России под ред. А.П. Шестопалова // Основы государства и права. –1998. – № 6
74. Вернер И.А. Городское самоуправление в России. – М.: Изд. Т-ва скоропечатни А.А. Левенсон, 1906. – 32 с.
75. Веселовский Б.Б. Взгляды земств на вопрос о земском представительстве: (1865-1902 гг.)// Саратовская земская неделя. – 1903. – № 8. – С. 38-74; № 9. – С. 70-104.

76. Витте С.Ю. Самодержавие и земство: Конфиденциальная записка министра финансов/ Предисл. и примеч. Р.Н.С./ Печатано «Зарей». – Stuttgart: Verlag von J.H.W. Dietz Nacht, 1901. – XLIV. 212 с.
77. Всероссийская акция «Я – гражданин России». Руководство для организаторов и методистов / Составитель Пахомов В.П. – Самара: Изд-во ООО «НТЦ», 2000. – 68 с.
78. Вульфсон Б.Л. Сравнительная педагогика: История и современные проблемы. – М.: Изд-во УРАО, 2003. – 229 с.
79. Вульфсон Б.Л. Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. – М.: УРАО, 1999. – 207 с.
80. Гармиза В.В. Земская реформа и земства в исторической литературе // История СССР. – 1960. – № 5. – С. 82-107
81. Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М.: Изд-во МГУ, 1957. – 264 с.
82. Гарнер, Д. Великобритания: центральное и местное управление. Перевод с англ. Н.А. Шульженко, В.Л. Энтина. – М.: Прогресс, 1984. – 367 с.
83. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М.: Наука, 1990. – 264 с.
84. Герасимов А. П. Местное самоуправление и местная полиция во Франции / Ред. Мякишева В. М. – М.: Акад. МВД РФ, 1992. – 126 с.
85. Гессен В.М. Вопросы местного управления. – СПб.: Изд. юридического кн. склада «Прав»: Типо-лито-гр. А.Е. Ландау, 1904. – 235 с.
86. Гизевиус Вольфганг. Политика местного самоуправления в ФРГ / Пер. с нем. Б. Воронов. – Бонн: Фонд Фридриха Эберта, 1995. – 145 с.
87. Главацкий М.Е. История интеллигенции России как исследовательская проблема. // Культура и интеллигенция России XX века как исследовательская проблема: итоги и перспективы изучения: Тез. докл. науч. конф., посвящ. 85-летию со дня рожд. проф. Л.М. Зак и 70-летию со дня рожд. проф. В.Г. Чуфарова, 30-31 мая 2003 г. / Под общ. ред. М.Е. Главацкого, С.П. Постникова. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. – 199 с.
88. Головачев А.А. Десять лет реформ: (60-70-е годы): Земские учреждения // Вест. Европы. – 1871. – Кн. 9-я. – С. 352-383
89. Голуб Г.Б., Чуракова О.В. Метод проектов как технология формирования ключевых компетентностей учащихся. – Самара: Изд-во «Профи», ЦПО, 2003. – 236 с.
90. Горнов В.А. История земства России второй половины XIX – начала XX вв. и ее отражение в отечественной историографии (1947-1995). Дисс ...канд. ист. наук, Рязань, Горизонт, 1997. – 124 с.
91. Городецкая И.Е. Становление «третьего сектора» и добровольчества. // Гражданское общество в России: структуры и сознание. – М.: Наука, 1998. – 264 с.
92. Гошуляк Л.Д. Становление и развитие земской концепции народного образования в дореволюционной России: 1865-1917 (на материалах Пензенской губернии). – Дисс ...к.п.н. – Казань, 1995
93. Градовский А.Д. Сочинения / Отв. ред. А.Ф. Замалеев. – СПб.: Наука, 2001. – 510 с.

94. Гражданское образование: зарубежный опыт, проблемы развития./ Отв. ред. А.А. Михайлов, В.А. Дунаев. – Мн.: ПроPILEI, 1999. – 96 с.
95. Грац Роберта. Город в Америке: Жители и власти / Пер. с англ. Глазычев В. Л.; Акад. гор. сети. – М.: Ладья, 1995. – 320 с.
96. Гребнева Т.А. (Фомина Т.А.), Ковалева Н.Г., Кочкин Ю.Г., Чеглакова Л.М. Опыт социологического исследования образовательных потребностей сельского сообщества в контексте проекта реструктуризации сельской школы // Активизация взаимодействия сельской школы и сообщества. Сб. статей. Под ред. Б.А.Никитиной. – Самара: Изд-во «Профи», 2001. – 66 с.
97. Гревцова И.В. Ассоциация выпускников: механизм установления социального партнерства и развития попечительства. КРМОО Центр «Сотрудничество на местном уровне». – Красноярск, 2002. – 122 с.
98. Гревцова И.В. Деятельность общественных школьных фондов: из опыта работы. КРМОО Центр «Сотрудничество на местном уровне». – Красноярск, 2001. – 145 с.
99. Гревцова И.В. Общественные школьные фонды. Российский опыт // Общественно-активные школы и образовательная политика в странах переходного периода в XXI веке. Сборник материалов конференции. – Омск, 9-13 октября 2000.
100. Григорьев В.В. Исторический очерк русской школы / Сост. В.В. Григорьев. – М.: Б.и., 1900. – 587 с.
101. Громыко М.М. Традиционные нормы поведения и формы общения русских крестьян XIX в. / Отв. ред. В. А. Александров, В. К. Соколова; АН СССР Ин-т этнографии им. Н. Н. Миклухо-Маклая. – М.: Наука, 1986. – 274 с.
102. Громыко Ю.В. Мыследеятельностная педагогика. – Минск: Технопринт, 2000. – 184 с.
103. Громыко Ю.В., Слободчиков В.И. Российское образование: перспективы развития // Директор школы. – 2000. – № 2. – С. 3-12.
104. Гузенко Е. Основные формы попечительской деятельности в Симбирской губернии в XIX – начале XX века // Сайт «ИОП «Эврика» <http://www.eurekanet.ru/ewww/info/571.html> .
105. Давыдов В.В. Виды обобщения в обучении. Логико-психологические проблемы построения учебных предметов. – М.: Педагогическое общество России, 2000. – 118 с.
106. Данилов В. П. Аграрные реформы и аграрная революция в России // Великий незнакомец. Крестьяне и фермеры в современном мире. Хрестоматия: Пер. с англ. Сост.Т. Шанин; Рус. ред. А. В. Гордона. – М.: Прогресс-Академия, 1992. – 430 с.
107. Данилов (Ачадов) Ф.А. Государственная власть и местное (городское и земское) самоуправление. Великие реформы 60-х в их прошлом и настоящем. – М., 1907. – 72 с.
108. Данилюк А.Я. Теория интеграции образования. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. пед. ун-та, 2000. – 440 с.
109. Дашинская З. Правовые условия организации деятельности попечительского совета ОУ// Правовые аспекты организации деятельности попечительских советов. – М.: Институт образовательной политики «Эврика». – 2004. – 360 с.

110. Джонстоун Д.Б. Система высшего образования в США: структура, руководство, финансирование. Структура высшего образования в Соединенных Штатах // Университетский менеджмент за рубежом. – 2003. – № 5-6(28). – С. 92-102.
111. Дьячков В. А., Есиков С. А. Канищев В. В., Протасов Л. Г. Крестьяне и власть (опыт регионального изучения) // Менталитет и аграрное развитие России (XIX-XX вв.) Материалы междунар. конф. Москва, 14-15 июня 1994 г. / Редкол.: В. П. Данилов, Л. В. Милов (отв. редакторы) и др. – М.: Росспэн, 1996. – 439 с.
112. Елистратов А.И. Основные начала административного права / Елистратов А.И. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Г. А. Леман и С. И. Сахаров, 1917. – 304 с.
113. Епанчинцева Т. Поиск новых возможностей модели общественно-ориентированного образования // Общественно-активные школы как механизм развития гражданского общества в пост-коммунистических странах. Сборник материалов международной конференции. – Красноярск, 11-14 октября 1999.
114. Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России: (XII – начало XX в.): Учеб. пособие. – М.: Изд-во «Новый Юрист», 1998. – 176 с.
115. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. – 368 с.
116. Ерошкин Н.П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800 – 1860 гг.). – М.: Высшая школа, 1985. – 324 с.
117. Жукова Л.А. Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество. 1864-1917 гг. – М.: Хронограф, 1998. – 179 с.
118. Журавлев В. История жизни бомжа/ В кн.: Судьбы людей. Россия. XX век / Под ред. В.Семеновой, Е. Фотеевой. - М.: ИС РАН, 1996
119. Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1879-1880-х годов. – М.: Изд. Моск. ун-та, 1964. – 260 с.
120. Заславская О.В. Гражданское воспитание школьников и демократизация России Детство в правовом пространстве гражданского образования из опыта работы Новомосковской школы-интерната для детей-сирот. -М.: Издательский дом «ЭВРИКА», 2004. -375 с.
121. Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890-х гг. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968. - 178 с.
122. Захарова Л.Г. Земский вопрос в русской периодической печати эпохи контрреформы // Вестник МГУ. Серия 9. История. – 1966. – №2. -С. 57- 75
123. Захарова Л. Г. Россия на переломе (самодержавие и реформы) // История Отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX – начала XX в. / Сост. С. В. Мироненко. -М., -1991. С. 294–325
124. Зборовский Г.Е. Образование: от XX к XXI веку. – Екатеринбург, 2000. – 268 с.
125. Зверева И. Активизация взаимодействия школы и сообщества в рамках программы «Общественно-активные школы в Самарской области» // Активизация взаимодействия сельской школы и сообщества. Сб. статей. Под ред. Б.А.Никитиной. -Самара: Изд-во «Профи», 2001. – 66 с.
126. Звягинцев Е.А. О земстве и как его нужно устроить для пользы всего народа. - М.: Изд. Е.В. Кожевниковой и Е.А. Коломийцевой, 1906. - 56 с.
127. Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX века / Отв. ред. В.Я. Лаверычев. - М.: Изд-во «Наука», 1985. - 269 с.

128. Змеев В.А., Каратеев А.Ю. Новые инициативы США в области образования // Социально-гуманитарные знания. - 2001. - N 5. - С.234-248
129. Зубков К. И. Советский коммунистический эксперимент в контексте социальной революции XX века // Социальные трансформации в российской истории. Екатеринбург-Москва, 2004. – 360 с.
130. Иванов А.Г., Авджян Г.Д., Нистоцкая М.С. Мировой опыт функционирования наблюдательных и попечительских советов университетов // Университетское управление. -2002. -№ 2(21). Сайт журнала «Университетское управление» [http://umj.usu.ru/unimgmt/?base=mag/0021\(02-2002\)&doc=../content.jsp&id=a12&xsl=showArticle.xslt](http://umj.usu.ru/unimgmt/?base=mag/0021(02-2002)&doc=../content.jsp&id=a12&xsl=showArticle.xslt)
131. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика. –М.: Март, 2005. – 349 с.
132. Искандеров А. А. Закат империи. – М.: Редакция журнала «Вопросы истории», 2001. –С. 180-207
133. История крестьянства в Европе: В 3 т. Эпоха феодализма. Т. 3. М.: Наука, 1986. – 592 с.
134. История СССР с древнейших времен до Великой октябрьской революции / под ред. Рыбакова Б.А. -М.: Наука, 1967. Т. 3. -748с., Т. 4. -744 с.
135. Кабанов В. В. Пути и бездорожье аграрного развития России в XX веке // Вопросы истории. -1993. -№ 2. –С. 29-42
136. Кавелин К.Д. По поводу губернских и уездных земских учреждений: [Ст. из газ. «Санкт-Петербургские ведомости», 1864, NN49, 51, 53] // Кавелин К.Д. Собрание сочинений. Т. 2: Публицистика. - СПб. 1898. - С. 735-778
137. Кара-Мурза С. Советская цивилизация. Кн. 1. От начала до Великой Победы.- М.: Алгоритм, 2001.- 528 с.
138. Карасев В.В. Попечительские советы образовательных учреждений как форма активизации сельского сообщества // Активизация взаимодействия сельской школы и сообщества. Сб. статей. Под ред. Б.А.Никитиной. -Самара: Изд-во «Профи», 2001. – 66 с.
139. Каре К. Приговоренные к компромиссу // «Директор школы». – 1994. -№ 4-5. - С. 32-45
140. Ключевский В.О. Сочинения: В 9 т. Т. I. Курс русской истории. Ч. I.-М.: Мысль, 1987. - 947с.
141. Кнопф В. Гражданское образование в Австрии // «Гражданское образование» материалы международного проекта. –СПб., 2000. – 384 с.
142. Козина Н. Особенности применения стратегии «исследования случая» при изучении производственных отношений на промышленном предприятии// Социология: методология, методы, математическое моделирование (4М).- 1995, -№ 5-6. -С.32-48
143. Козлова Г.Н. Воспитание в системе деятельности отечественной общеобразовательной средней школы (первая половина хх в.). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора педагогических наук, Нижний Новгород, 2005
144. Кон И. С. Психология ранней юности. [Учеб. Пособие для пед. ин-тов]. - М.: Просвещение, 1976. -428 с.

145. Коновалова Л.Н. Формирование элементов социального партнерства - путь к развитию действенного самоуправления в гражданском обществе // Местное самоуправление в России: IV выставка - конференция "Управление - 2000". -М.: Изд-во Прима-Пресс, 2001
146. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.
147. Концепция: Европейский год гражданственности через образование 2005. Жить и учиться демократии, Специальный комитет экспертов по Европейскому году гражданственности через образование (САНСИТ), Страсбург, 29 ноября 2004 г. DGIV/EDU/САНСИТ (2004) 13 rev4 (Russian), <http://www.civicedu.ru/euce2005/conceptpaper.doc>
148. Корелин А. П. Дворянство в пореформенной России: 1861-1904 гг.: (Состав, численность, корпоративная организация). - М.: Изд-во «Наука», 1979. - 304 с.
149. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II: Особенная часть. - СПб. 1893. - 417 с.
150. Коробейников В. С. Местное самоуправление в Швеции // Земский вестн. – 1994. – № 6–7. – С. 15–16
151. Коробейников Ю.В. Исторический опыт осуществления общественной помощи нуждающимся органами местного самоуправления России в 1864 – 1917 гг. Дисс... канд. ист. наук. -Ставрополь, 2003
152. Корф Н.А. Корф П.Л. Ближайшие нужды местного управления. -СПб.: Тип. М. Стасюлевича, 1888, -124 с.
153. Корф Н.А. Русская начальная школа. Руководство для земских гласных и учителей сельских школ. -СПб.: Изд-во. Д.Е.Кожанчикова., 1870 – 140 с.
154. Котиков О. Общественно-активные школы как ресурсные центры развития местного сообщества // Общественно-активные школы как механизм развития гражданского общества в пост-коммунистических странах. Сборник материалов международной конференции. –Красноярск, 11-14 октября 1999
155. Кузлик Д. Взаимосвязанность всемирного движения общественно-ориентированного образования // Общественно-активные школы как механизм развития гражданского общества в пост-коммунистических странах. Сборник материалов международной конференции. – Красноярск, 11-14 октября 1999
156. Кулешов С.В, Волобуев О.В., Пивовар Е.И. и др. Наше Отечество. Часть I. -М.: Изд. центр "Терра", 1991. Т. 1.—389 с.
157. Кутафин О.Е.. Фадеев В.И. Муниципальное право России. –М.: Юрист, 1997. – 552 с.
158. Кутейников А.Е. Самоорганизация российского социума, третий сектор и общественная экспертиза // Гражданский форум, Вып. 3. - СПб, 2003
159. Лаптева Л.Е. Региональное и местное управление в России: (Вторая половина XIX века. - М.: Академический правовой ун-т при Ин-те государства и права Рос. акад. наук, 1998. - 152 с.
160. Леденева А.В. Личные связи и неформальные сообщества: трансформация блага в постсоветском обществе/ В кн.: Социологические чтения.- М., Вып. 2. 1996. — С. 113—134

161. Лейкина-Свирская В. Р. Интеллигенция в России во второй половине XIX века. -М.: Мысль, 1971. – 368 с.
162. Лейкина-Свирская В. Р. Русская интеллигенция в 1900-1917 годах. – М.: Мысль, 1981
163. Ленин В.И. Полное собрание сочинений В 55 томах. Издание 5-е. - М.: Политиздат; 1958 – 1967. - 30250 с.
164. Леонтович В.В. История либерализма в России: 1762-1914. - М.: СП «Русский путь», Полиграфресурсы, 1995. - 540 с.
165. Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство // Социальное партнерство. Инф. бюллетень Коми рег. центр управл. для женщин, Проект ПРООН. -2001, -№ 11 (4)
166. Либоракина М., Флямер М., Якимец В. Социальное партнерство. Заметки о формировании гражданского общества в России. - М.:МШПИ, 1996. – 116 с.
167. Линдемманн-Комарова С. Общественно-активные школы – механизм гражданского участия на местном уровне // Общественно-активные школы как механизм развития гражданского общества в пост-коммунистических странах. Сборник материалов международной конференции. –Красноярск, 11-14 октября 1999
168. Литвак Б.Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива? -М.: Политиздат, 1991. -302 с.
169. Лоринци Ч. Что такое общественно-ориентированное образование. Его история и принципы. Модели общественно-активной школы в Восточной и Центральной Европе // Общественно-активные школы как механизм развития гражданского общества в пост-коммунистических странах. Сборник материалов международной конференции. – Красноярск, 11-14 октября 1999
170. Львова М. Гражданское образование через участие в местном самоуправлении // Общественно-активные школы и образовательная политика в странах переходного периода в XXI веке. Сб. материалов конференции. Омск, 9-13 октября 2000
171. Мелег Ю. Общественно-активные школы как обучающие центры // Общественно-активные школы как механизм развития гражданского общества в пост-коммунистических странах. Сборник материалов международной конференции. – Красноярск, 11-14 октября 1999г.
172. Мельникова И. Готовность № 1 // Итоги.ru. -5 ноября 2005
173. Местное самоуправление в России. Отечественный исторический опыт. Сборник документов (1861-1917 гг). Ред. Сливы А.Я. -М.: МОНФ, 1998-300 с.
174. Местное самоуправление: проблемы и решения: Материалы международного симпозиума. –М.: РАН, 1996. – 291 с.
175. Местное самоуправление: российский путь / Под общ. ред. Г.В. Дыльнова. - Саратов, 1999. –322 с.
176. Методика социально – образовательного проекта «Гражданин» / Составитель Пахомов В.П. – Самара: Изд-во «НТЦ», 2005. – 54 с.
177. Милюков П.Н. Очерки по истории русской культуры // Искусство. Школа. Просвещение. М.: Прогресс, 1994. Том 2 . Ч 2. С. 42-58

178. Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII-начало XIX в.). Т. 1-2. – СПб.: Дмитрий Буланин, 2000
179. Миропольский С.И. Инспекция народных училищ и ее задачи (по поводу инструкции инспектора народных училищ). -СПб., 1877
180. Миропольский С.И. Школа и государство. Обязательность обучения в России (Исторический этюд). Изд-е 3-е. -СПб., 1910
181. Миропольский С.И. Школа и общество. - СПб., 1892
182. Михайловский А. Реформа городского самоуправления в России. -М.: «Польза», 1908. – 135 с.
183. Монахов С. В. Государственно-общественная система информатизации образования: состояние и перспективы // Вопросы Интернет Образования - июль 2003, http://sputnik.mto.ru/Docs_24/Ped.jurnal/Vio/Vio_13/cd_site/Articles/art_1_22.htm
184. Морозова С.А.Гражданское образование в демократической России. / Сб. Гражданское образование. Материалы международного проекта – СПб., 2000. – 344 с.
185. Муниципальное право: вопросы и ответы. / Под редакцией профессора А.И. Коваленко.- М.: Новый юрист, 1998. – 362 с.
186. Мухина В.С. Возрастная психология: Учебник для студентов ВУЗов. - М.: Издательский центр "Академия", 1997. - 432 с.
187. Нардова В.А. Нарастание оппозиционности органов самоуправления в России в канун первой российской революции 1905-1907 гг.//Новое о революции 1905-1907 гг. в России. Л.: Изд-во «Наука», Ленингр. отд-ние, 1989
188. Нардова В.А. Городское самоуправление в журналистике 70-80-х гг. XIX в.: (По страницам «Вестника Европы» и «Отечественных записок»)// Труды/ АН СССР, Ин-т истории СССР, Ленингр. отд-ние. Вып. 16: Общественная мысль в России. - Л.: Изд-во «Наука», Ленингр. отд-ние, 1986. - С. 159-180
189. Нардова В.А. Городское самоуправление в журналистике 70-80-х гг. XIX в.: (По страницам «Вестника Европы» и «Отечественных записок»)// Труды/ АН СССР, Ин-т истории СССР, Ленингр. отд-ние. Вып. 16: Общественная мысль в России/ Отв. ред. А.Н. Цамутали. - Л.: Изд-во «Наука», Ленингр. отд-ние, 1986. - С. 159-180
190. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х годов XIX века: Правительственная политика/ Под ред. Р.Ш. Ганелина; АН СССР, Ин-т истории СССР Ленингр. отд-ние. - Л.: Изд-во «Наука», Ленингр. отд-ние, 1984. - 260 с.
191. Начальное народное образование в Камышинском уезде в 1914 – 1915 учебном году. -Камышин: Камышинское городское издательство, 1915. – 182 с.
192. Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России (опыт историко -правового исследования). Дисс ...докт. юр. наук. -М., 1999
193. Некрасов С.Д. Проблема оценки качества профессионального образования специалиста // Университетское управление. -2003. -№ 1(24). -С. 42-45
194. Нефедов С.А. Демографически-структурный анализ социально-экономической истории России. Конец XV – начало XX века. -Екатеринбург: Издательство УГГУ, 2005. -543 с.

195. Никитин М.В. Попечительский совет как институт демократизации профессионального образования // Проф. образование. -1999. -№ 10. - С. 2-3
196. Никитина Б.А. Влияние Мегапроекта «Развитие среднего образования в России» на развитие взаимодействия между школой и сельским сообществом в Самарской области // Активизация взаимодействия сельской школы и сообщества. Сб. статей. под ред. Б.А.Никитиной. -Самара: Изд-во «Профи», 2001. – 66 с.
197. Новиков В.Г. Региональное управление образованием как система: опыт, проблемы, перспективы // Вестник РУДН, серия «Социология». -2004. -№ 6-7. - С. 212-218
198. Новые ценности образования: Десять концепций и эссе. / Под ред. Н.Б.Крыловой. Выпуск 3. –М.: Инноватор, 1995
199. Новые ценности образования: Тезаурус для учителей школ и школьных психологов. Вып.1. - М.: РАО Институт педагогических инноваций, 1995. – 25 с.
200. Общественное участие в управлении школой. Школьные советы. Составитель А.А. Пинский. -М., 2004. –245 с.
201. Одинцов П.К., Каракозова Е.Н. Информационные модели в области управления образованием // Педагог: наука, технология, практика. -1997. -№3 сайт журнала «Педагог» http://www.informika.ru/text/magaz/pedagog/pedagog_3/at22.html
202. Оптимизация условий деятельности государственных служащих / Под ред. А.А. Деркача, Л.А. Кузьмичева. - М.: Изд. - во РАГС, 2003. -140 с.
203. Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране. -М.: Высшая школа, 1987. -235 с.
204. Основы гражданского образования: документы и материалы / Сост. Лосев С.А., Пахомов В.П. – Самара: Изд. «НТЦ», 2004. –276 с.
205. Основы гражданского образования: Учебное пособие / Под ред. Пахомова В.П., Шехтера С. – Самара: Изд. «НТЦ», 2003. –359 с.
206. Основы местного самоуправления. В 3-х частях. Учебное пособие для муниципальных служащих под ред. С. В. Вобленко. Обнинск, 1999. – 424 с.
207. Осоков А.В. Начальное образование в дореволюционной России (1861–1917). – М.: Просвещение, 1982. – 385 с.
208. ОТЧЕТ КОНСУЛЬТАНТА по контракту № PDL/A8/2002 от 06.03.02 на разработку «Программы создания организационных, правовых и экономических условий развития попечительской деятельности, устойчивых региональных объединений попечителей в системе общего среднего образования» в рамках подготовки федерального и регионального компонентов проекта «Реформа Системы образования» // Сайт Национального Фонда Подготовки Кадров portal.ntf.ru/pls/portal/docs/PAGE/NTF/PROJECTS/PRCO/RCA_RESUALTS/OTC_HPOP.DOC
209. Перегудов С. Новое социальное партнерство: трудное начало // МЭиМО, -2002. -№ 12. – С. 24-29
210. Петрункевич И.И. Интеллигенция и “Вехи” // Вехи; Интеллигенция в России: Сб. ст. 1909-1910. М.: Мол.гвардия, 1991. – 286 с.

211. Пинский А.А. Общественное участие в управлении школой: проблемы и пути их решения // Сайт «Общественное участие в управлении школой» <http://www.boards-edu.ru/index.php?tm=0&lm=3>
212. Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: Социальные корни и эволюция до начала XX века. - М.: Изд-во «Наука», 1977. - 287 с.
213. Писарик Г.Э. Испанская модель территориального устройства: государство автономий. / Кн. Система автономий как модель укрепления институтов. М.: МШПИ, 2003. –С 45-56
214. Писарькова Л.Ф. Городовое положение 1870 года и социальный состав городского управления в губерниях Центрально-Черноземного района// Буржуазные реформы в России второй половины XIX в.: Межвуз. сб. науч. трудов/ Отв. ред. М.Д. Карпачев, М.Г. Коротких; Воронежский гос. ун-т им. Ленинского комсомола. - Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1988. - С. 72-81
215. Планас Х., Рифа Х., Сала Ж. Управление образованием в Испании в переходный период. – М.: Изд-во МЭСИ, серия "Проект Тасис", 2000
216. Поздняков А.Н. Развитие государственно-общественных отношений как одно из важнейших направлений модернизации российского образования// Государственно-общественные отношения и взаимодействия в образовании. Сборник избранных статей Всероссийской научно-практической конференции. 20-21 февраля 2002 года /Под научной ред. Н.В. Акинфиевой. – Саратов: СГУ, 2002. – С. 167- 182
217. Покотилова Т.Е. Теоретико - методологический и историографический аспекты феномена российской благотворительности. -Ставрополь, 1998. – 318 с.
218. Покровский М.Н. Русская история в самом сжатом очерке. Избранные произведения. Кн.3. М., 1967. -576 с.
219. Попечительские Советы в условиях Санкт-Петербурга: Инновационная модель организационно-управленческого, финансово-экономического, нормативно-правового участия Попечительских советов в развитии системы общего образования на муниципальном и региональном уровнях. -СПб.: Негосударственное образовательное учреждение «Унисон», АНО «Институт образовательных стратегий», 2003. – 168 с.
220. Попов И.П. Деятельность земства Рязанской губернии в области народного образования // Общественное движение в центральных губерниях России во 2-й половине XIX - начале XX вв. -Рязань, 1981. – 146 с.
221. Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. -2000. -№ 41.
222. Программа диссеминации перспективных моделей общественного участия в управлении общеобразовательными учреждениями. Методические рекомендации по различным формам обучения целевых групп в регионах РФ в соответствии с учебной программой: «Усиление государственно – общественного характера управления в сфере общего образования».Сост. А.М.Моисеев, И.Д.Чечиль. – М.: МГОУ, 2003. -80 с.
223. Протоколы I Всероссийского съезда учителей и деятелей средней школы на Иматре 9–11 февраля 1906 г. – М., 1906. –186 с.
224. Прохоров В.Л. Этапы развития благотворительности в России // Вопр. истории. - 2005. - № 3. - С. 158-164

225. ПСЗРИ. Т. XXXIX. № 40457; Татищев С.С. Император Александр II, его жизнь и царствование. Кн. I – М.: Наука, 1996. 425 с.
226. Пудалов Б. Попечительство и благотворительность в Российской империи. Сайт «ИОП «Эврика» // <http://www.eurekanet.ru/ewww/info/567.html>
227. Растимешин Д. Организационно-правовые формы попечительских советов // Правовые аспекты организации деятельности попечительских советов. -М.: Институт образовательной политики «Эврика», 2004. – 328 с.
228. Реморенко И.М. Государственно-общественное управление образованием как один из путей к новому качеству образования. Сайт Института психологии и педагогики развития//http://www.ippd.univers.krasu.ru/bibl/pedagog_razvitie/p8_g003.doc
229. Ресурсно-аналитический центр. Сайт «Грузинско-Британский поствузовский Университет» // <http://www.msses.ru/rs/Service/04SoshStOper/index.htm>
230. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год /Ред.и предисл. Т.В.Зайцевой —М.: Издательство «Весь Мир», 2003. -304 с.
231. Ричардс К.Е. Можно ли «экономическим молотком» забить «гвоздь реформ»?//Директор школы. -1993. -№ 1. -С . 58 - 62
232. Рождественский С.В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802-1902.- СПб., 1902. - 785 с.
233. Российская газета. – 25 декабря 1993.- № 237
234. Руденко С. В педагоги... по контракту: Гражданский форум завершился. Шуму вокруг этого события было много, будут ли результаты, покажет время// Учительская газета. -4 декабря 2001. -№ 50
235. Руднев Е.А. Общественная экспертиза - шаг на пути демократизации школы // Директор школы. -2003. -№ 9. -С. 23-26
236. Рындзюнский П.Г. Городское гражданство дореформенной России/ АН СССР, Ин-т истории. - М.: Изд-во АН СССР, 1958. - 559 с.
237. Сайт «Council of Europe» // http://www.coe.int/T/E/Cultural_Cooperation/education/E.D.C/
238. Сайт «Ассоциация попечительских советов учреждений образования Республики Саха (Якутия)» // <http://popchitel.ykt.ru>
239. Сайт «Образовательный портал Ханты-Мансийского образовательного округа» // http://www.eduhmao.ru/portal/dt?last=false&provider=HMAOForPrintChannel&type=article&dbid=ARTICLE_49343
240. Сайт «Российский общеобразовательный портал» // <http://www.school.edu.ru> , подраздел http://www.school.edu.ru/boards.asp?tmpl=threads&ob_no=5991
241. Сайт «Центр гражданского образования» // <http://www.civicedu.ru/euce2005/conceptpaper.doc>
242. Самарцева О.К. Родители и школа – социальные партнеры // Активизация взаимодействия сельской школы и сообщества. Сб. статей. под ред. Б.А.Никитиной. -Самара: Изд-во «Профи», 2001. – 66 с.

243. Сборник Русского исторического общества. - СПб., 1871. Т. 6. С. 475—476. № 723
244. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления: Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств: [С приложением статистических таблиц, содержащих данные о составе земского представительства в 34-х земских губерний России]. – СПб., 1892. -296 с.
245. Серкин В.П. Образ мира и образ жизни. – Магадан: Изд-во СМУ, 2005. – 331 с.
246. СЗ РФ, 2002, №1 (ч. II), ст. 119 (опубликован без приложений); Бюллетень Минобразования РФ. -2002. -№2
247. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского союза. – М.: РГГУ, 1998. 395 с.
248. Слободчиков В.И., Громько Ю.В. Российское образование: перспективы развития // Директор школы. -2000. -№ 2. -С. 3-12
249. Собрание законодательства Российской Федерации. -1994. -№ 32
250. Собрание законодательства Российской Федерации. -1995. -№ 21
251. Собрание законодательства Российской Федерации. -1995. -№ 29
252. Собрание законодательства Российской Федерации. -1995. -№ 33
253. Собрание законодательства Российской Федерации. -1995. -№ 35
254. Собрание законодательства Российской Федерации. -1996. -№ 3
255. Собрание законодательства Российской Федерации. -1996. -№ 35
256. Собрание законодательства Российской Федерации. -1996. -№ 5
257. Собрание законодательства Российской Федерации. -1996. -№ 52
258. Собрание законодательства Российской Федерации. -1997. -№ 39
259. Собрание законодательства Российской Федерации. -1998. -№ 22
260. Собрание законодательства Российской Федерации. -1998. -№ 31
261. Собрание законодательства Российской Федерации. -1999. -№ 14
262. Собрание законодательства Российской Федерации. -1999. -№ 42
263. Собрание законодательства Российской Федерации. -2000. -№ 32
264. Собрание законодательства Российской Федерации. -2000. -№ 33
265. Собрание законодательства Российской Федерации. -2002. -№ 1
266. Собрание законодательства Российской Федерации. -2003. -№ 40
267. Собрание родителей: общественно-политический проект. Проектный центр «Докса», Общество сохранения литературного наследия –М., 2005. -90 с.
268. Советы и другие формы участия общественности в системах образования стран Европейского Союза. – М.: «Эвридика», 1996. - 198 с.
269. Создание школьных Управляющих советов. Сб. методических материалов/ Под ред. А.А.Пинского Составитель М.С.Митькина. -М.:«Альянс-Пресс», 2004. – 86 с.
270. Соколов Е. Шведская школа: система и управление. // Директор школы. -1994. -№ 6. - С. 70-77

271. Соколов Е. Школы наших северных соседей // Директор школы. -1995. -№ 6. - С. 59-62
272. Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию. Посильные соображения // Комсомольская правда. -18 сентября 1990
273. Соловьева М.Ф. Земская начальная школа во второй половине XIX начале XX века. Дисс...канд. пед.наук. -М., 1998
274. Соломатина Т.Б. Развитие общественно-педагогических инициатив в области начального образования в России второй половины XIX - начала XX веков: Дис. ... докт. пед. наук. – М., 1999. – 387 с.
275. Социология образования: Учебное пособие / В. Ярская, И. Лошакова, Д.Зайцев, Л.Шалаева, О.Григорьева, И.Иванова, / Под ред. Д.Зайцева. -Саратов: Саратов.гос.техн.ун-т, 2004. -330 с.
276. Судавцов Н.Д. Земское и городское самоуправление в годы Первой мировой войны. Дис... докт. ист. наук. -М., 2002
277. Суколенов И. В. Теория и практика гражданского образования в общеобразовательных учреждениях (Историко-педагогические аспекты) Автореферат дис... докт. пед наук. -М., 2002
278. Суколенова Г.Т. Исторические условия развития современного гражданского образования в Российской Федерации. Дис... канд. пед. наук. -М., 1997
279. Сунгуров А.Ю. Центры публичной политики: возможные направления анализа деятельности и основные функции // Публичная политика - 2004. Сборник статей. / Под редакцией А.Ю.Сунгурова. – СПб: Норма, 2004
280. Тайта Г. Общественно-ориентированное образование: повышение академической успеваемости наших учеников// Общественно-активные школы как механизм развития гражданского общества в пост-коммунистических странах. Сборник материалов международной конференции. – Красноярск, 11-14 октября 1999
281. Технологии социального партнерства в стратегическом развитии муниципального образования. Под ред. доц. С.А.Иванова – СПб.: РНЦ ГМУ, 2003, - 154 с.
282. Ткаликов А. Общественно-активные школы как фактор развития местного сообщества // Общественно-активные школы и образовательная политика в странах переходного периода в XXI веке. Сб. материалов конференции. Омск, 9-13 октября 2000
283. Троцкий Л.Д. История русской революции. Т.1. Февральская революция. – М.: Республика, 1997. - Т.1. - Февральская революция. - 464с.
284. Турганова О.В. Культурно-просветительская деятельность Самар-земства во вт. пол. XIX - нач. XX в. -Дис. ...канд. ист. наук. –Самара, 1999
285. Ульянова Г.Н. Новейшая американская историография российской благотворительности (обзор) // Отечественная история. -1995. -№1
286. Усиление государственно-общественного характера управления в сфере общего образования: Учебное пособие для повышения квалификации работников образования и педагогического просвещения общественных управляющих. / Авт. коллектив. – М.: МГОУ, 2003. -292 с.

287. Ушинский К.Д. Проект учительской семинарии // Педагогические. сочинения: В 11-ти тт. - М.-Л.: АПН РСФСР, 1948. - Т.2. - С. 536-548
288. Фальборк Г., Чарнолуский В. Народное образование в России. - СПб., 1899
Типо-лит. Б.М.Вольф, 1905. -360 с.
289. Федеральный закон «Об утверждении Федеральной программы развития образования» // Собрание законодательства Российской Федерации. -2000. -№ 16.
290. Финансово-кредитный словарь: В 3-хт. – М.: Финансы и статистика, 1984-1988. -Т. 3. - 511 с.
291. Фирсов М.В. Социальная помощь в России : теория, история, общественная практика. Автореф. дис... докт. ист. наук. -М., 1995
292. Фоменко С. В. Становление и развитие молодежной политики британского государства (1900-1930-е годы). Автореф. дис... докт. ист. наук, -М., 2001
293. Фрумин И.Д. Введение в теорию и практику демократического образования. – Красноярск: Краснояр. краев. орг. о-ва "Знание", 1998 - 317 с.
294. Фрумин И.Д. Гражданское образование: спорные моменты и возможные тенденции // Директор школы. -1997. -№ 5. -С. 57-66
295. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Перевод с английского. – М.: Финансы и статистика, 1992. – 208 с.
296. Хенкин С.М. Испания после диктатуры (социально-политические проблемы перехода к демократии). М.: Знание, 1993. -с. 193.
297. Хофманн Х.Г. Новые формы финансирования, гарантирующие равное образование для всех, и развитие системы платного образования // Университетское управление. -2000. -№ 4(15). -С. 35-42
298. Центр гражданского образования. Сайт «Гражданское образование» // <http://www.civicedu.ru/proekt.html>
299. Чарнолуский В.И. Земство и народное образование. Ч.1-2. -СПб., 1910-1911
300. Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в./ Под ред. Р.Ш. Ганелина. - Л.: Изд-во «Наука», Ленингр. отд-ние, 1978. - 248 с.
301. Чернышева Е.В. Отечественная историография земства в России, 1864 – 1904 гг. Дисс ...канд. ист. наук. -Екатеринбург, 2000
302. Чичерин Б.Н. Вопросы политики. -М., 1903. – 312 с.
303. Шипов Д.И. Воспоминания и думы о пережитом. - М.: Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1918. - 592 с.
304. Школьные управляющие советы. Международный опыт. под ред А.Пинского // Сайт «Школьные управляющие советы» // <http://boards-edu.ru/index.php?tm=5>
305. Шутов А.Ю. Реформа земской избирательной системы в России 1890 г. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997. - 72 с.
306. Щедровицкий П.Г. Школа и открытое образование: концепции и практики индивидуализации // Сборник научных трудов по материалам IV Всероссийской научной тьюторской конференции. -Томск, 2000. -463 с.
307. Эйдельман Н.Я. "Революция сверху" в России Натан Эйдельман.- М.: Книга, 1989. - 171 с.

308. Эльконин Д.Б. Психология игры. – М.: Знание, 1987. – 304 с.
309. Яблочков М.Т. Русская школа. Наставление директора народных училищ. - Тула, 1894. – 112 с.
310. Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство: возможности и ограничения. – М.: РОО «Кеннан», 2001. - 40 с.