

Пастовенський А.В. Пути развития общественно-государственного управления общим средним образованием // Вектор науки Тольяттинского Государственного Университета: Серия: Педагогика, психология. – № 2 (13). – 2013. – С. 244-248.

УДК 351.851:352:37.01'013/014(477.42)

**ПУТИ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ ОБЩИМ СРЕДНИМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

© 2013

*Пастовенський А. В., кандидат педагогических наук, начальник управления
образования и науки,*

Житомирская областная государственная администрация, Украина

Аннотация. В статье проанализирован опыт развития общественно-государственного управления образовательными округами, коммунальными, автономными и частными общеобразовательными учебными заведениями. Рассмотрены механизмы влияния общественности на управление учебными заведениями через общественные управленческие структуры – общие собрания, советы учебных заведений, советы образовательных округов. Предложена схема распределения полномочий государственных, самоуправленческих и общественных структур в управлении общим средним образованием.

Ключевые слова: модели общественно-государственного управления общим средним образованием, образовательный округ, коммунальное учебное заведение, автономное учебное заведение, частное учебное заведение, совет учебного заведения, совет образовательного округа, педагогический совет, попечительский совет, общественность, схема распределения полномочий.

Изменения политической, экономической, социальной и культурной сфер человеческой деятельности обуславливают превращение жесткого субординационного управления современными социальными системами на

мобильное, гибкое. В частности, процессы демократизации общества вызывают существенную перестройку системы образования, поиск новых, открытых и демократических моделей управления общим средним образованием, обеспечение органического сочетания средств государственного воздействия с общественным управлением.

Исследованию процессов участия общественных структур в управлении образованием посвящены работы М. Барбера, Д. Дьюи, Э. Энтвистла, Э. Гутмана, Д. Конанта, Дж. Ст. Милля, Т. Найта, А. Нейла, Р. Вестбрука, Г. Балыхина, В. Бочкарева, Г. Ельниковой, Л. Калининой, В. Князева, С. Крысюка, А. Моисеева, А. Пинского, К. Ушакова, Т. Шамовой и др.

Однако, до сих пор еще недостаточно полно проанализирован опыт участия общественности в управлении образованием в развитых странах с точки зрения его комплексного применения в реалиях стран СНГ.

Цель данной статьи – проанализировать международный опыт управления образовательными системами и на этой основе определить основные пути развития общественно-государственного управления общим средним образованием.

Как показывает анализ, одним из главных путей развития образования во многих странах является передача опеки над учреждениями общего среднего образования местным общинам, что особенно характерно для государств с англосаксонской моделью местного самоуправления [1].

Однако, сегодня в значительной части населенных пунктов Украины общины являются малочисленными – в среднем в них насчитывается около 1,6 тыс. жителей, во многих – еще меньше. Такие общины не могут самостоятельно обеспечить функционирование образовательных учреждений на своей территории – у них для этого не хватает ни материальных, ни финансовых, ни кадровых ресурсов.

Поэтому в этих условиях административно-территориальная реформа, ведущей идеей которой должно стать создание территориальных единиц с потенциалом, который обеспечит возможность качественного выполнения

определенных в законах публичных задач, и передача общинам реальных полномочий является одним из необходимых условий развития образования.

В проекте Закона Украины «О территориальном устройстве Украины», который был подготовлен правительством, предусмотрено, что существенные изменения охватят базовый и средний (районный) уровни территориального деления. Вместо существующих на данный момент около 30 тысяч территориальных единиц должно быть создано 1400-1450 общин с населением в среднем 32,5 тыс. жителей – структуры, аналогичные гминам в европейских государствах [2].

Вместе с упорядочением территориального деления должно быть проведено и разделение задач и полномочий между административно-территориальными единицами разных уровней. Ключевым фактором в новом разделении компетенций должно стать их соответствие социально-экономическому и административному потенциалу территориальных единиц данного уровня и полное разделение этих компетенций с целью улучшения качества услуг, в том числе образовательных.

Должна усовершенствоваться при реформировании и система управления образованием. Общинам должна быть передана опека над заведениями общего среднего образования, которые являются их коммунальной собственностью. Этот шаг является абсолютно оправданным, поскольку члены местных общин (налогоплательщики, родители, педагоги) лучше понимают образовательные потребности своих детей. Поэтому у них мотивация заботиться о развитии образовательной системы в своей общине значительно выше. Кроме того, целесообразность передачи образовательных полномочий общинам связана также с политической ответственностью местного самоуправления, представители которого напрямую избираются местной общиной.

Административно-территориальную реформу в последние годы осуществила Польша, где опека над средним образованием передана непосредственно гминам, над школами, превышающих уровень гимназий – уездам, а воеводства координируют деятельность высших учебных заведений.

Успех польских реформ, в том числе в сфере образования, еще раз подтверждает: административно-территориальная реформа как упорядочение территориального деления на базовом и среднем уровнях с передачей общинам реальных полномочий является необходимым условием развития образования. Именно коммунальные школы, которые будут находиться под опекой местных общин, могут стать основой для модернизации системы общего среднего образования.

Вместе с тем, как показывает опыт, в ряде стран образовательная политика в основном формируется и реализуется в образовательных (школьных, учебных) округах. Учебные округа функционируют в США, Франции, Японии, России, Украине и т.д. В частности, почти во всех штатах США школы находятся в подчинении школьных округов (school districts), которых в стране действует около 15 тыс. Школьный округ в США – самостоятельный орган местного самоуправления, который финансируется за счет местных налогов и, в свою очередь, обеспечивает финансирование общественных школ. Границы образовательных округов не всегда совпадают с обычным административно-территориальным делением штатов, за исключением крупных городов. В состав округов могут входить от нескольких школ до более тысячи учебных заведений.

Школьные округа управляются соответствующим советом (школьным, образовательным, попечительскими, по вопросам образования, школьным комитетом). Такой совет, как правило, избирается голосованием жителей округа. В его состав могут избираться представители деловых кругов, профсоюзов, общественных организаций и ассоциаций, отдельные граждане. Советы управляют всеми тремя уровнями общественных школ США: начальной школой (elementary school), средней (middle school) и высшей (high school).

Согласно существующим законам штатов местные образовательные советы имеют большие полномочия и несут ответственность за развитие школьного образования в округе.

Школьные советы имеют, в частности, такие полномочия: рекомендовать образовательные программы, основные компоненты учебных планов, учебные

пособия; создавать условия для преподавания учебных предметов и осуществления всех определенных школьными программами видов деятельности; нести ответственность за прием на работу педкадров и вспомогательного персонала, их периодическую аттестацию и повышение квалификации; устанавливать правила приема детей в учебные заведения округа, перевод их из класса в класс, нормы поведения в школе; разрабатывать проект бюджета округа на учебный год; обеспечивать учебные заведения необходимыми помещениями, поддерживать в надлежащем состоянии материальную базу, осуществлять управление школьной собственностью; обеспечивать бесплатную перевозку, питание, медицинское обслуживание детей и т.д. Кроме этого, школьные советы рассматривают жалобы учащихся, родителей, учителей, разрешают конфликтные ситуации, осуществляя таким образом законодательную, исполнительную и судебную функции в сфере образования [3].

То есть, полномочия школьных советов и роль общественности в управлении средним образованием в США на современном этапе являются чрезвычайно высокими, что, кроме всего, способствует укреплению демократических принципов в государстве в целом.

В Украине наработан опыт деятельности образовательных округов. Однако значительных полномочий такие образования не имеют. Поэтому на данном этапе они не способны решительно улучшить ситуацию в отрасли. Вместе с тем, в сельской местности округа целесообразно создавать для интеграции образовательных ресурсов и обеспечения равного доступа учащихся к качественному образованию, организации профильного обучения.

В то же время, для значительного улучшения результативности работы образовательных округов нужно кардинально менять законодательство, что бы предоставить советам округов право принимать решения по кадровым и финансовым вопросам, организации учебно-воспитательного процесса, шире привлекать к управлению школами общественность и т.п.

Еще одним направлением в развитии общественно-государственного управления общим средним образованием, как показывает международный опыт, есть автономизация школ. Следует отметить, что в теории реформирования образования в большинстве европейских государств школа рассматривается в качестве образовательного и жизненного пространства, относительно самостоятельной единицей с достаточно сложной системой связей, охватывающих педагогическую, правовую и финансовую деятельность. Эти три сферы образовательного учреждения, с одной стороны, функционируют независимо друг от друга, с другой – взаимодействуют между собой, создавая условия для развития автономии заведений [4].

Школы с усиленной автономией, которые характеризуются тем, что большинство полномочий, связанных с образовательным процессом, переданные им непосредственно от государства или от местного самоуправления, на современном этапе активно развиваются во многих странах Европы.

Например, в Нидерландах почти все решения по управлению персоналом, организации обучения, использования ресурсов принимаются на уровне школы – директором совместно с общественным управленческим органом.

В странах с развитыми формами децентрализации, где значительная часть полномочий принадлежит общинам (Финляндия, Дания, Швеция), местное самоуправление все больше своих полномочий передает на уровень школы.

В нескольких землях Германии с 2004 года реализуются пилотные программы, направленные на увеличение автономии школ. В 2003 году начался процесс дальнейшей передачи полномочий учебным заведениям в Литве, Люксембурге, Румынии. В Болгарии с 2006 года школы получили большую независимость в управлении бюджетом одновременно с децентрализацией, которая предусматривает усиление позиции общин.

Вопросы предоставления большей автономии школам обсуждаются и в других странах Евросоюза. Одним из путей реализации этой задачи является внедрение органами самоуправления образовательных ваучеров, на которых

основывается альтернативная традиционной система финансирования учебных заведений. По этой системе бюджеты школ определяются не органами власти, а количеством детей, посещающих данное учреждение. Выбирая школу, родители на основе образовательного ваучера направляют из бюджета государства или самоуправления в бюджет учебного заведения средства в размере средней стоимости обучения одного ребенка в данном типе учреждения. Школьный бюджет в этом случае является суммой стоимости полученных учебным заведением ваучеров.

Такие подходы применяются в США, Польше, других странах ЕС. В Словакии ваучеры использовались для финансирования внеурочных занятий [5].

Вместе с тем следует отметить, что для эффективной деятельности школ на современном этапе необходима совместная ответственность и сотрудничество государства, органов местного самоуправления и учебных заведений. Причем, как показывает международный опыт, государству целесообразно определить стандарты общего среднего образования и оценить соответствие результатов обучения этим стандартам, поскольку родители, налогоплательщики, должны получить государственные гарантии качества образования. А школа должна иметь право самостоятельно выбирать программы, учебники, формы, методы и средства обучения, решать кадровые и финансовые вопросы и т.д. Это будет стимулировать педколлективы к творческому поиску, применению новых технологий, созданию инновационного образовательного пространства.

При этом, как подтверждает опыт передовых стран, решение всех важных вопросов функционирования и развития учебного заведения необходимо обязательно согласовывать с общественными органами управления (советом школы, педагогическим, попечительскими советами и т.п.). Это будет способствовать утверждению демократического стиля управления заведением, широкому привлечению к управлению школой общественности, укреплению связей школы и семьи, улучшению условий для раскрытия и учета творческой мысли педагогов.

Наконец, автономная школа – это модель гражданского общества, где у подрастающего поколения должны формироваться навыки демократии.

Еще одним направлением развития общего среднего образования во многих странах стала поддержка государством частных учебных заведений. По данным социологического опроса «Образование глазами граждан», проведенного в 2007 году по заказу Министерства образования и науки Украины, почти треть опрошенных граждан страны хотели бы обучать детей в частных школах, более половины готовы дополнительно финансировать получения среднего образования своими детьми. Кроме того, желание создать свои школы имеют много религиозных общин [5].

Однако, за последние годы сеть частных школ в Украине значительно сократилась и на сегодня их доля меньше, чем 1% от всех ОУЗ, а количество детей, обучающихся в таких учреждениях, составляет около 0,1% от всего количества школьников, тогда как в Южной Корее частными есть половина школ, в Германии – пятая часть, в Нидерландах – три четверти, в Новой Зеландии – 95%.

Основной причиной уменьшения количества частных школ в Украине является то, что при выборе ребенком такого учебного заведения никаких расходов на обязательное и гарантированное образование государство не осуществляет. Вместе с тем, родители этих детей платят налоги, которые обеспечивают содержание системы образования в целом, ведь государственный бюджет образовательной отрасли рассчитывается по количеству всех детей школьного возраста без учета, в каком заведении они обучаются. Для частных школ не предусмотрены бесплатные учебники, питание учеников 1-4 классов, медицинское обслуживание, последипломное образование педагогов и т.д. Кроме того, для частных учебных заведений по сравнению с коммунальными или государственными в несколько раз выше тарифы на коммунальные услуги, плата за землю, аренду помещений, налогообложение осуществляется на уровне частных предприятий и т.д.

То есть, государство де-факто продолжает укреплять свою монополию в системе общего среднего образования и рассматривает частное учебное заведение как нежелательного конкурента. Однако это является серьезной ошибкой – целесообразнее было бы всячески поддерживать развитие частных школ, которые, конкурируя с государственными и коммунальными учебными заведениями, способствовали бы улучшению качества образования в целом, созданию новых рабочих мест, дополнительным финансовым поступлениям в бюджет, демократическим преобразованиям в образовании и формированию гражданского общества в целом.

С этой целью необходимо, в первую очередь, обеспечить равенство государственного финансирования образования независимо от формы собственности учебного заведения, которое выбирает ребенок. Для этого необходимо не только установить норматив бюджетной обеспеченности получения среднего образования каждым учеником а разработать и внедрить механизм персонифицированного бюджетного финансирования расходов на образование, т.е. реализовать принцип «деньги идут за ребенком».

Идея персонифицированного финансирования общего среднего образования успешно реализуется во многих странах, где предусмотрены дотации или субвенции государства частным учебным заведениям на выполнение государственного компонента образования. В Польше государственные субвенции на каждого ученика в частных школах составляют 30% от средств родителей, в Норвегии, Дании, Финляндии, Ирландии, Бельгии, Сингапуре, Австралии – до 80%, в Китае, Испании, Швеции, Голландии, Германии выделяются одинаковые средства как для государственных, так и для частных школ [5].

Рассмотренные выше системы общественно-государственного управления общим средним образованием в зависимости от социально-экономических условий, традиций демократического развития успешно функционируют в развитых странах мира.

Важно отметить, что согласно методологии «мягких» систем (У. Черчмен,

Р. Акофф, П. Чекленд) [6] с ее идеями партисипативного (демократического) управления, для эффективного управления такими сложными социальными системами, которыми являются образовательные [7], чрезвычайно важно обеспечить участие в управлении ими всех заинтересованных сторон, в том числе государственных, самоуправленческих, образовательных, частных структур, а также общественности.

Как известно, в современных исследованиях в подавляющем большинстве случаев под общественностью понимаются организованные структуры, отражающие интересы социальных групп в сфере образования, которые не подчиняются органам управления образованием. В частности: объединения работников образования (ассоциации лидеров образования, руководителей школ, методические объединения, педагогические общества и т.п.); объединения родителей (родительские комитеты, ассоциации, клубы, школы молодых родителей и т.п.), объединения учащихся (ученические комитеты, молодежные ассоциации, клубы и т.д.), структуры, непосредственно не связанные с системой образования (объединения работодателей, творческие союзы, научные учреждения, благотворительные фонды, центры образовательных технологий, ресурсные фонды и т.п.).

Однако, по нашему мнению, непосредственное участие многочисленных общественных структур в управлении учебными заведениями усложнит управленческий процесс. Поэтому целесообразнее, чтобы предложения педагогов, родителей, учеников, общественных организаций обобщились соответственно педагогическими, родительскими, ученическими, попечительскими советами, а затем предоставлялись в общественные управленческие структуры (советы учебных заведений, советы образовательных округов), которым на законодательном уровне должны быть делегированы соответствующие управленческие функции, в частности, по выбору учебных программ, утверждению учебных планов, смет, стимулированию труда педагогов и т.д. Именно советы учебных заведений (общие собрания) и советы образовательных округов в пределах своих полномочий, определенных законом

или делегированных местному самоуправлению, должны принимать окончательные решения по важнейшим вопросам функционирования и развития общеобразовательных учебных заведений.

На основе приведенного выше, учитывая методологию «мягких» систем, наиболее эффективным вариантом распределения полномочий государственных, самоуправленческих и общественных структур в управлении общим средним образованием может быть такой, как представлено на рис. 1.



Рис. 1. Схема распределения полномочий государственных, самоуправленческих и общественных структур в управлении общим средним образованием

Согласно этой схеме подавляющее большинство своих полномочий в управлении общим средним образованием государственные структуры должны передать местному самоуправлению, которое будет заниматься коммунальными учебными заведениями, развивая автономию школ и образовательные округа путем передачи им части своих полномочий, а также поддерживая партнерские отношения с частными общеобразовательными учебными заведениями.

Вместе с тем, общественность должна принимать активное участие в управлении средним образованием через вышеназванные общественные управленческие структуры, которые должны быть наделены реальными полномочиями.

Общая ответственность и объединение усилий государственных, самоуправленческих, образовательных, общественных и частных структур смогут обеспечить эффективное общественно-государственное управление общим средним образованием в регионе.

Такой подход непременно создаст условия для стабильного функционирования и динамичного развития образовательной отрасли страны.

Разумеется, для этого необходимо осуществить значительные преобразования, внести изменения в законодательство, провести территориально-административную реформу, осуществить реальную децентрализацию власти, обеспечить развитие демократических институтов и т.п. Путь этот является непростым, но его успешно прошли все развитые страны мира.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Григорьев В. А. Модели местного самоуправления [Электронный ресурс]. Режим доступа к ресурсу : <http://docpmr.com/stati/modeli-mestnogo-samoupravleniya/>.
2. Административно-территориальная реформа в Украине: замечания и рекомендации. Отчет группы экспертов [Электронный ресурс]. Режим доступа к ресурсу: http://www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747_870684.doc.

3. Специальные и школьные округа [Электронный ресурс]. Режим доступа к ресурсу: <http://globatur.ru/spetsialnye-i-shkolnye-okruga.html>.
4. Бочкарева Т. Н. Экономико-правовые основы автономии школ в условиях европейской интеграции (На примере ФРГ) : Дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.14 «Мировое хозяйство и международные экономические отношения» / Т. Н. Бочкарева. – СПб., 1999.– 151 с.
5. Школьный бюджет: учебно-методическое пособие для руководителей образования / В. Мархлевский, Ю. Шукевич, Л. Паращенко [и др.]. – К.: Таксон, 2011. – 156 с.
6. Плотинский Ю. М. Модели социальных процессов: Учебное пособие для высших учебных заведений. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Ю. М. Плотинский. – М.: Логос, 2001. – 296 с.
7. Коростелев А. А. Стратиграфия уровней управления в социальных и образовательных системах / А. А. Коростелев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Педагогика, психология. – 2010. – № 3(3). – С. 75-78.

THE WAYS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC AND STATE SECONDARY EDUCATION MANAGEMENT.

© 2013

Pastovensky A. V., candidate of pedagogical sciences, Head of Education and
Science Department,
Zhytomyr Regional State Administration, Ukraine

Annotation. The experience of development of public and state management by educational district, communal, autonomous and private secondary educational establishments are analyzed in the article. The public influence mechanisms on educational establishments management through public management structures – general collections, school-boards, educational district councils are considered. A

scheme of distribution of powers of state, local government and public structures in secondary education management is offered.

Keywords: the models of public and state secondary education management, educational district, communal educational establishment, autonomous educational establishment, private educational establishment, school-board, pedagogical council, educational district council, trustee councils, the public, scheme of distribution of powers.