

Выводы.

Итак, на основе философско-культурологических, психолого-педагогических источников, государственных нормативных документов, регламентирующих деятельность в образовательной сфере, учитывая необходимость оперативной разработки и внедрения программ по общекультурному развитию обучающихся в соответствии с ФГОС, нами предложена модель формирования общей культуры младшего школьника в процессе иноязычного образования, реализация которой, по нашему мнению, позволит сделать значительные шаги в решении проблемы повышения уровня духовно-нравственного развития современного российского общества.

Литература

1. Блауберг, И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М., 1973.
2. Богатырев, А. И. Теоретические основы педагогического моделирования: сущность и эффективность / А. И. Богатырев, И. М. Устинова // Издательский дом «Образование и наука». – URL: http://www.rusnauka.com/SND/Pedagogica/2_bogatirev%20a.i..doc.htm
3. Власова, Н. А. Содержание понятия «общая культура младшего школьника»: педагогический аспект / Н. А. Власова // Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В. П. Астафьева. – 2015. – №2(32). – С. 6–9.

УДК 37.07

В. Н. Волков

Санкт-Петербургская академия постдипломного педагогического образования

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В РАЗВИТИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ

В статье анализируется один из новых аспектов государственно-общественного управления образованием – деятельность общественных советов. Исходя из особенностей общественного развития и на основе мнений ученых, раскрывается необходимость участия представителей общественности в управлении образовательными системами. В статье рассматривается роль общественных советов при федеральных и региональных органах управления образованием и оценивается их значение для управления системой образования через анализ нормативной базы и их участие в решении актуальных задач системы образования.

Управление системой образования, государственно-общественное управление образованием, развитие региональных систем образования, общественные советы в системе образования.

The article analyzes one of the new aspects of state and public management of education – work of regional public councils. Based on the characteristics of social development and the opinions of scientists the paper reveals the necessity for public representatives' participation in management of educational systems. The paper considers the role of public councils at Federal and regional educational authorities and estimates their role in the management of the educational system through the analysis of the regulatory framework and their participation in the decision of actual problems of the education system.

Management of the education system, state and public management of education, development of regional systems of education, public councils in the education system.

Введение.

Управление системой образования в последние десятилетия характеризуется растущей диверсификацией внутриорганизационных и внешних связей. Этот процесс имеет объективные причины, обусловлен особенностями общественного развития, трансформацией социально-экономических отношений и находит отражение в законодательном и норматив-

ном поле. В статье 89 Федерального закона Российской Федерации от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определены принципы управления системой образования и подтвержден государственно-общественный характер управления образованием. Новый Закон конкретизирует формы государственно-общественного управления через «педагогическую экспертизу», «незави-

симулю оценку качества образования», «общественную аккредитацию организаций, осуществляющих образовательную деятельность и профессионально-образовательную аккредитацию образовательных программ» и «информационную открытость системы образования» (ст. 94, 95, 95.1, 95.2, 96 и 97).

В условиях повышения роли общественных институтов в управлении важно изучать характер общественного влияния на управление системой образования. Для этого представляется целесообразным анализ одного из новых явлений – деятельности общественных советов при региональных органах управления образованием.

Основная часть.

Реализация принципа государственно-общественного управления образованием обеспечивается взаимодействием органов государственной власти и образовательных организаций с представителями общественности и социальными партнерами. Наиболее полное определение государственно-общественному управлению образованием дает А. А. Седельников, определяя его как «организованное управление взаимодействием органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений – с одной стороны, и организаций и представителей гражданского общества и частного экономического сектора – с другой стороны, в тех или иных социальных сферах, включая сферу образования» [5, с. 13–14].

В последние годы повышается роль представителей общественности и общественных институтов в управлении системой образования и образовательными организациями, что детерминировано системно-деятельностной природой управления. Как одна из особенностей управления рассматривается «необходимость привлечения к решению проблем образования различных социальных институтов» [7, с. 46]. В образовательной системе «контактирование государственных ведомств с обществом происходит ежедневно в массовых масштабах. Это выделяет сферу образования как наиважнейшую сферу поиска оптимального сочетания государственного и общественного взаимодействия» [9, с. 16].

Выявление базиса изменений в образовательной системе и особенностей его влияния на управление школой призвано способствовать поиску методов и механизмов проектирования новых вариативных моделей управления или изменения имеющихся. Поддержку этому оказывают общественно-профессиональные организации, занимающиеся образовательными проектами и изучением процессов в системе образования. Управление, опирающееся на традиционный внутриотраслевой подход к решению сложных задач, стоящих перед системой образования, в современных условиях недостаточно и не может претендовать на полноту и целостность генерируемых решений. Это наиболее ярко проявляется в образовательной инноватике. Создаваемые разработки требуют всесторонней оценки в процессе создания и на этапах апробации и внедрения в практику. Часто педагогические и управленческие инновации, вы-

бранные и одобренные профессиональным сообществом, не обеспечивают и не дают ожидаемой авторами эффективности, так как к их оценке не привлекаются вне системные субъекты, интересы которых лежат в области образования, учет мнений которых может придать больше рациональности предлагаемым идеям профессионального сообщества или государственных институтов. В подверженной постоянным и разнонаправленным изменениям ситуации в системе образования необходимы новые субъекты управления и новые решения.

Происходящие в образовании изменения вызваны комплексом причин, источник происхождения которых часто находится вне системы образования. Наиболее существенными причинами, порождающими концептуальные изменения собственно в школьной системе, являются: социально-экономические противоречия как объективные мировые тенденции, инициативы государственных структур, инициативы школьных и научно-педагогических институтов и собственно интересы и потребности участников образовательных отношений. При этом интересы и потребности участников образовательных отношений предопределяют незначительную часть изменений в образовании, а сами школы выступают часто только как исполнители решений, вырабатываемых и принимаемых другими структурами. На основании выделенных причин можно обозначить «субъекты управления» системой образования, к которым можно отнести:

- транснациональные корпорации, международные организации и объединения стран;
- национальные и региональные правительства и ведомства;
- общественные и общественно-профессиональные объединения, научные сообщества;
- родителей (законных представителей) обучающихся [3, с. 28].

Подобное положение стало результатом глобализации социально-экономических процессов, в том числе образовательного. Современное образование переживает процессы обновления, оказывающие мощнейшее влияние на формы и содержание образования, преобразующие «классическую» школу Я. А. Коменского. К обновлению систему образования подвигает ускорение процессов появления и внедрения инноваций в различных сферах жизни и хозяйствования, растущая потребность человека в обучении на протяжении всей жизни, тенденция многократной смены человеком «профессиональных карьер», поликультурный характер общества в большинстве стран и территорий, кризис «традиционной модели» детства и др. Ответ на такие глобальные, комплексные и принципиально новые по содержанию вызовы, система образования и педагогическая наука собственными силами дать не в состоянии. Более того, в проявлении даже перечисленных тенденций, влияющих на образовательные системы, присутствует мощный контекстуальный элемент – территориальный дисбаланс в их проявлении [8]. Социокультурная ситуация в образовании различна между регионами страны, при этом система образования, завися от данных условий, одновременно является одним из

условий формирования и изменения этой ситуации [6]. Это актуализирует для системы образования потребность в подлинной модернизации и решении ряда значимых управленческих задач:

- поиск и привлечение новых субъектов к управлению образовательными системами;
- поиск новых средств и технологий управления;
- создание новых (изменение действующих) моделей управления;
- повышение обоснованности управленческих решений, рост их эффективности и др.

Становится очевидным, что если управление школой обеспечивается исключительно административными средствами, то оно не может решать весь диапазон актуальных задач, не может стать полноценным институтом развития гражданского общества и, самое важное, сама не может модернизироваться. Решение названных задач возможно на междисциплинарной основе с использованием межатраслевых подходов. На это указывает А. А. Аузан, отмечая отсутствие универсальных решений для названных задач, для чего надо «найти неповторимое сочетание формальных институтов, которые мы можем вводить более или менее сознательно, с институтами неформальными, которые свойственны ровно этой стране, связаны с ценностями этой страны» [1, с. 130–131]. Это позволит преодолеть негативный тренд, заключающийся в том, что «происходит постоянное упрощение самой системы управления образованием, игнорирующей большинство нематериальных и нефинансовых факторов» [2, с. 135].

Если негативные тренды, отражающие глубинные особенности управления системой образования в России, отмечаются единично, то неоднозначность влияния на образовательные и управленческие практики изменений, обусловленных инициативами государственных структур, отмечают многие российские ученые. Например, А. М. Новиков, анализируя реформы советской и российской системы образования, отмечал 6 реформ во второй половине XX века, при этом автор не считает, что они приносили существенные эффекты, в виду чего с начала 1990-х гг. начал складываться новый формат преобразований – модернизационные проекты и программы [4]. Общую негативную оценку состояния образовательной системы дают Э. Д. Днепров, О. Н. Смолин, П. Г. Щедровицкий, Е. Я. Ямбург и др., считая проводимые реформы и модернизационные проекты стремлением «вписать» систему образования в актуальный политический и экономический контекст.

На основании изложенного можно отметить, что новые субъекты управления в российской системе общего образования способны предложить новые управленческие решения и повысить качество управления. Это возможно, если механизмы государственно-общественного управления в полной мере станут средством согласования внутриотраслевых задач с запросами общества, если станет эффективной работа органов государственно-общественного управления, будет развиваться социальное партнерство школ, повысится их открытость.

В структурах управления от Минобрнауки России до образовательной организации в соответствии с законодательством появляются новые институты, призванные выполнять новые задачи. Существенное влияние на развитие этого процесса оказало принятие Федерального закона Российской Федерации «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ. Статья 13 названного закона установила обязанность федеральных и региональных органов исполнительной власти создавать общественные советы. Роль таких советов определена как консультативно-совещательная и контрольная. По закону в состав общественных советов не могут входить лица, замещающие государственные должности, должности государственной службы, лица, замещающие муниципальные должности и должности муниципальной службы.

В логике обозначенных изменений при Минобрнауки России приказом от 28 декабря 2006 года был создан Общественный совет. Данное решение было осуществлено в соответствии с определенным Правительством России в 2005 г. порядком образования общественных советов при федеральных министерствах, службах, агентствах и государственных комитетах. С 2006 г. в составе Общественного совета работают представители различных объединений, средств массовой информации, российских академий наук, ученые и специалисты в области образования, науки, воспитания и социальной защиты детей. Новое Положение об Общественном совете было утверждено приказом Минобрнауки России от 13 ноября 2012 г. № 913. За годы своей работы совет обсуждал различные вопросы, связанные с состоянием и развитием системы образования, являясь авторитетной дискуссионной площадкой по широкому спектру тем. Среди них подходы к изучению в школах исторических и культурных основ традиционных религий (2007 г.), проект образовательного стандарта для средней школы (2011 г.), критерии оценки деятельности учреждений высшего профессионального образования (2013 г.) и др.

Создание и организация деятельности общественных советов при региональных органах управления образованием происходило одновременно с изменениями в названном направлении на федеральном уровне. При этом ключевой целью совершенствования управленческих институтов и практик в региональных образовательных системах является стремление повысить качество образования и укрепить доверие к системе образования.

Для анализа выбраны нормативные документы, регламентирующие работу общественных советов при органах управления образованием 22 регионов страны (Санкт-Петербург; Республики Башкортостан, Дагестан, Калмыкия, Карелия и Коми; Амурская, Астраханская, Белгородская, Вологодская, Калужская, Новосибирская, Омская, Самарская, Свердловская, Тверская, Тульская и Ярославская области; Пермский, Камчатский и Красноярский края; Ханты-Мансийский АО – Югра). Регионы представляют различные виды субъектов Российской Федерации и

все федеральные округа (кроме Крымского), характеризуются различным уровнем развития системы общего образования. Источником материалов для анализа стала информация на официальных сайтах региональных органов управления образованием. В некоторых регионах у Общественных советов имеются отдельные сайты (например, Новосибирская область – <http://os54.ru/>).

Анализируя документы, регламентирующие работу общественных советов, становится ясно, что в 16 из 22 регионов они были созданы в последние три года:

- 2005 – 1 (Самарская область);
- 2008 – 1 (Камчатский край);
- 2009 – 1 (Санкт-Петербург);
- 2012 – 3 (Калужская и Тверская области, Красноярский край);
- 2013 – 10 (Амурская, Астраханская, Вологодская, Омская, Тульская и Ярославская области, Ханты-Мансийский АО – Югра, Республика Башкортостан, Республика Карелия, Республика Коми);
- 2014 – 5 (Белгородская и Свердловская области, Пермский край, Республика Дагестан, Республика Калмыкия);
- 2015 – 1 (Новосибирская область).

Анализ также показывает, что при региональных органах управления образованием в 2000–2010-х гг. активно создавались различные советы, в большинстве случаев состоявшие из представителей профессионального сообщества и чиновников. Вместе с тем, с 2006 г. в регионах стали появляться общественные советы, призванные стать инструментом участия общества в решении актуальных задач развития системы образования. Создаваемые в регионах при органах управления образованием советы решали различные задачи, но в целом каждый из них фокусировался на определенных задачах: координировали реализацию ПНП «Образование», обеспечивали внедрение образовательных стандартов, курировали инновационную деятельность в системе образования и др. С 2014 г. при региональных органах управления образованием появились специализированные общественные советы по независимой оценке качества образования, состоящие только из представителей общественности, что соответствует требованиям Федерального закона Российской Федерации от 21.07.2014 № 256-ФЗ. Сформировавшаяся в регионах структура советов разнообразна и отвечает потребностям развития образовательных систем. Например, в Ханты-Мансийском АО – Югре к 2015 г. действовали сразу несколько советов:

- Государственно-общественный совет по дополнительному образованию детей, общему и профессиональному образованию;
- Координационный совет по обеспечению и проведению государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена;
- Координационный совет по вопросам организации введения федеральных государственных образовательных стандартов общего образования;

– Научно-координационный совет по вопросам сохранения языка и традиционной культуры коренных народов Севера;

– **Координационный совет по поддержке одаренных детей и молодежи;**

– Координационный совет по психолого-педагогическому сопровождению образовательного процесса;

– **Межведомственный координационный совет по профессиональному образованию;**

– совет по развитию дополнительного образования.

Анализ нормативных документов, непосредственно касающихся деятельности общественных советов при региональных органах управления образованием, позволил определить перечень из 7 основных задач (функций):

– определение стратегических направлений и поддержка развития системы образования (в 59 % регионов);

– улучшение взаимодействия органов власти и общества, обеспечение участия граждан, общественных объединений в выработке политики и правового регулирования сферы образования (в 100 % регионов);

– определение приоритетных направлений инновационной и опытно-экспериментальной работы в системе образования, организация этой работы, анализ и диссеминация ее результатов (в 18 % регионов);

– участие в оценке качества образования и общественном контроле (в 50 % регионов);

– информационная работа (в 54 % регионов);

– оценка проектов нормативных актов (в 41 % регионов);

– оценка (контроль) деятельности органов управления образованием (в 23 % регионов).

Анализируя функции общественных советов по нормативным документам, можно отметить ряд общих характеристик и выделить некоторые различия:

1) нормативно-правовая база деятельности советов при органах управления образованием в регионах страны учитывает федеральные установки, иногда расширяя их;

2) как ведущая рассматривается роль советов в улучшении взаимодействия органов власти и общества, обеспечение участия граждан в выработке образовательной политики, что изначально рассматривалось как главное предназначение общественных советов;

3) разнообразие функций общественных советов в нормативных документах рассматривается во взаимосвязи;

4) -наибольший набор функций отмечается у общественных советов в Республиках Дагестан и Калмыкия, а также в Красноярском крае, Вологодской и Ярославской областях (5 из 7 возможных); наименьший – в Амурской и Белгородской областях, в ХМАО – Югре;

5) подчиненное положение относительно главных задач занимают вопросы координации инновационной деятельности в системе образования и во-

просы оценки (контроля) деятельности региональных органов управления образованием (18 и 23 % регионов соответственно).

Анализ протоколов почти 300 заседаний общественных советов в 22 регионах за 2013–2015 гг. демонстрирует разнообразие вопросов, к которым было обращено внимание данных органов. Наряду с решением советами организационных вопросов (утверждение планов работы и отчетов, кооптация новых членов и др.) в качестве наиболее системных примеров, характеризующих работу общественных советов, можно определить обсуждение на их заседаниях и принятие решений в следующих областях:

- организация инновационной деятельности в системе образования и оценка деятельности региональных инновационных площадок (2013–2015 гг., Санкт-Петербург);

- предоставление платных образовательных услуг по всем видам образовательных учреждений (март 2014 г., Республика Башкортостан);

- информатизация образования и обсуждение региональной концепции информатизации образования на 2013–2020 гг. (сентябрь 2013 г., Республика Коми);

- подготовка и подписание «Отраслевого соглашения между Министерством образования и науки Астраханской области, Союзом работодателей государственных и муниципальных образовательных учреждений Астраханской области, Астраханской областной организацией профсоюза работников народного образования и науки на 2015–2018 годы» (март 2015 г., Астраханская область);

- координация региональной концепции поддержки педагогического образования, согласованной со стратегией социально-экономического развития региона до 2025 г. (май 2014 г., Омская область);

- повышение качества подготовки квалифицированных рабочих и специалистов (июль 2015 г., Тульская область);

- разработка стратегии развития и региональных программ развития образования (август и март 2014 г., Астраханская и Ярославская области).

Наиболее высокая активность в рассмотрении проектов нормативных актов отмечается в общественном совете при Министерстве образования и науки Красноярского края: внесение изменений в Положение о министерстве, в региональную программу развития образования и др. Важной, с точки зрения позиционирования общественных советов в структуре управления образованием, можно определить практику совместных заседаний совета и коллегии для обсуждения итогов работы органов управления образованием, имеющуюся в Свердловской области (апрель 2015 г.).

Оценивая общую активность общественных советов при органах управления образованием регионов, следует отметить, что в рассматриваемый период наиболее активно работали общественные советы при Министерстве образования Республики Коми: проведено 14 заседаний, в том числе 3 заочных; при Министерстве образования Республики Башкортостан – 14; при Комитете по образованию Санкт-Петербурга – 16.

Выводы.

Общественные советы при региональных органах управления образованием стали частью системы управления. Они обеспечивают участие общественности в управлении системой образования, подтверждая действенность принципа государственно-общественного управления образованием, а также участвуют в решении широкого спектра задач, обеспечивая открытость системы образования населению, повышая качество подготавливаемых органами управления образования решений и способствуя повышению эффективности управления. Несмотря на положительные тенденции в управлении образовательными системами регионов, связанные с работой советов, следует отметить региональные диспропорции.

Литература

1. Аузан, А. А. Экономика всего. Как институты определяют нашу жизнь. / А. А. Аузан. – М., 2014.
2. Бермус, А. Г. Инновационная политика в образовании как либерально-бюрократический миф / А. Г. Бермус // Политическая концептология. – 2012. – № 3. – С. 132–137.
3. Волков, В. Н. Субъектность концептуальных изменений в образовании и их влияние на управление школьной организацией. / В. Н. Волков // Человек и образование. – 2015. – №1 (42). – С. 27–33.
4. Новиков, А. М. Почему реформы образования малоэффективны / А. М. Новиков // Народное образование. – 2003. – № 8. – С. 15–24.
5. Седельников, А. А. Интегральная модель систем государственно-общественного управления образованием: автореф. дис... канд. пед. наук / А. А. Седельников. – М., 2011.
6. Собкин, В. С. К вопросу о построении социокультурной типологии региональных образовательных ситуаций. / В. С. Собкин, Д. В. Янбекова // Образовательная политика. – 2014. – № 3 (65). – С. 48–56.
7. Тихонов, А. Н. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / [А. Н. Тихонов и др.]. – М., 1998.
8. Цирульников, А. М. Развитие образовательных систем. Методология и методы социокультурного анализа. Ч. 1 / А. М. Цирульников // Управление образованием: теория и практика. – 2014. – № 4. – С. 29–56.
9. Шкуров, А. Ю. Государственно-общественное управление общеобразовательным учреждением / А. Ю. Шкуров, О. Н. Пономарева. – Пенза, 2014.