



Серия «Политология. Религиоведение»

2015. Т. 12. С. 86–95

Онлайн-доступ к журналу:

<http://isu.ru/izvestia>

---

---

ИЗВЕСТИЯ

Иркутского  
государственного  
университета

---

---

УДК 37.014(571.53)(091)

## **Практика формирования системы общественного участия в управлении общим образованием на примере Иркутской области в постсоветский период (1992–2005 гг.)**

М. Г. Булгакова

*Институт развития образования Иркутской области, г. Иркутск*

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам формирования системы общественного участия в управлении общим образованием на примере Иркутской области. Речь идет о демократизации сферы образования через реализацию принципа государственно-общественного характера управления путем привлечения общественных институтов. Показано, что в регионе при сохранении традиционных связей между государственным аппаратом и общественностью в области образования возникли новые формы взаимодействия органов управления образованием, общественных организаций и местного самоуправления. На основе анализа данных был сделан вывод о наличии положительного практического эффекта в формировании подобной практики на территории региона.

**Ключевые слова:** образование, гражданское общество, модернизация системы управления, государственно-общественный характер управления, демократизация сферы образования, общественность, общественное участие, общественные институты, общественное самоуправление, пятиэлементная вертикальная система управления общим образованием.

В постсоветской Российской Федерации происходит становление правового государства, которое сопровождается формированием гражданского общества. Образование является сферой общественной жизнедеятельности, поэтому развитие гражданского общества невозможно без соответствующих изменений в этой области. Модернизация системы образования в постсоветский и современный период должна прежде всего быть направлена в сторону управления, на поиск новых управленческих моделей, в которых бы конструктивно сочетались государственные и общественные формы взаимодействия.

Поэтому одной из главных задач модернизации системы управления образованием в рассматриваемый период является внедрение государственно-общественных форм управления на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и в образовательных учреждениях. Для решения подобной задачи необходимо активнее развивать общественные формы управления образованием, привлекая внимание общественных структур к проблемам школы и участию в управлении.

Рассматриваемый период представлен различными моделями, формами, практиками общественного участия в управлении образованием на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном, в образовательной органи-

зации). Эти процессы постоянно рассматриваются исследователями; вместе с тем недостаточно изучена практика формирования системы общественного участия в управлении школьным образованием региона.

В информационном пространстве существует большое количество различного рода рекомендаций, статей, программ повышения квалификации по этому вопросу, ведется большая работа по реализации принципа государственно-общественного управления образованием, созданы базовые (опорные) площадки по внедрению различных моделей общественного соуправления. При этом работа по изучению практики становления общественного участия в управлении школьным образованием Иркутской области еще в самом начале, она требует систематического изучения и совершенствования. Необходимость осмысления и решения названной проблемы определила выбор исследования – обобщение, систематизация и анализ существующего опыта, накопленного в Иркутской области, для дальнейшего развития общественного участия в управлении региональной системой образования.

В ходе дискуссий второй половины 90-х гг. XX в. получила распространение и признание идея необходимости общественного участия в управлении системой образования. Это связано с неэффективностью существовавших прежде принципов ведомственной организации и руководства из-за слабой общественной составляющей в управленческой среде [28].

Демократизацию сферы образования возможно осуществить, придав ей государственно-общественный характер управления. Для реализации этого принципа в системе управления необходимо усиление ее социально ориентированной направленности, привлечение общественных институтов. Расширение общественного участия в формировании образовательной политики рассматривается как приоритет развития образования во всех стратегических документах двух последних десятилетий начиная с Закона «Об образовании» 1992 г. [27], к ним же можно отнести Указ Президента РФ от 31.08.1999 «О дополнительных мерах по поддержке образовательных учреждений в Российской Федерации» [30], Концепцию модернизации российского образования до 2010 г. [26].

По мнению А. Г. Асмолова, А. Н. Тихонова, А. В. Пастовецкого и ряда других исследователей, для эффективного управления общим образованием необходимо обеспечить участие в управлении всех заинтересованных сторон, в том числе и государственных (министерства, управления, инспекции и пр.), органов местного самоуправления (советы, исполкомы, комиссии и пр.), образовательных (педсоветы, методические объединения, ассоциации лидеров образования, руководителей школ и т. д.), а также общественности (органы ученического и родительского самоуправления, ассоциации, клубы, объединения работодателей, творческие союзы, научные учреждения, благотворительные фонды, центры образовательных технологий, ресурсные центры и пр.) [1, с. 29].

Эти принципы легли в основу модернизации образования. В результате реформы происходит децентрализация управления образованием, что привело к возрастанию роли и значения регионального и муниципального уровня управления.

В зависимости от территориальной принадлежности в научной литературе выделяют различные уровни управления образовательной системой:

- федеральный (в рамках которого действуют образовательные организации любых видов и организационно-правовых норм, находящихся на территории страны);
- региональный (объединяет образовательные учреждения какого-либо региона и региональные органы управления образованием);
- муниципальный (объединяет образовательные учреждения, входящие в состав муниципального образования, и муниципальные органы управления образованием) [23, с. 18].

При этом основными звеньями региональной системы образования являются образовательные системы муниципалитетов, а федеральной – территориальные образовательные системы всех видов и типов. Региональный уровень управления образованием представлен департаментами (министерствами, комитетами, главными управлениями и т. д.) образования субъектов РФ [23, с. 19]. Муниципальный уровень управления образованием представлен отделами образования. На муниципальные органы управления образованием возложена нагрузка по осуществлению управления учебными заведениями общего образования, основная масса которых сосредоточена на этом уровне [23, с. 19].

В. И. Бочкаревым разработан базовый вариант распределения полномочий между всеми органами общественного управления и самоуправления. Пять вертикалей общественного самоуправления (педагогического, ученического, родительского), общественного и административного управления в школе разделены на разные уровни – муниципальный, региональный, федеральный. За каждым органом общественного управления закреплены соответствующие полномочия и содержание деятельности. Для обеспечения демократического, государственно-общественного характера управления образованием необходимо взаимодействие всех пяти вертикалей. Необходимые теоретические обоснования содержатся в Концепции демократизации управления общим образованием [3].

К началу XXI в. в Российской Федерации выстроилась пятиэлементная вертикальная система управления общим образованием с участием органов общественного самоуправления [24, с. 81]. На федеральном уровне эта система представлена Министерством образования Российской Федерации (формируется президентом и правительством России); Российским педагогическим советом (избирается Российским съездом (конференцией) педагогов), Российским ученическим советом (избирается Российским съездом (конференцией) учащихся), Российским родительским советом (избирается Российским съездом родителей), Всероссийским советом по образованию (избирается Всероссийским съездом (конференцией) участников образовательного процесса и состоящим из старшеклассников, родителей, педагогов школ и представителей органов управления образованием муниципального, регионального и федерального уровней) [2].

В Иркутской области эта система к 2005 г. в некоторой степени повторяла федеральную. Была представлена Главным управлением народного образования администрации Иркутской области (формируется губернатором и прави-

тельством области); Областным педагогическим советом (избирается на областной конференции педагогов); Областным детским парламентом (кандидатуры выдвигаются от Сообщества школьников Иркутской области); Областным родительским собранием (представлено членами муниципальных родительских собраний); Советом молодых специалистов (члены областного совета избираются из представителей советов молодых специалистов муниципалитетов).

В области в указанный период идет процесс формирования государственно-общественных отношений в управлении образованием. Созданная в регионе законодательная основа в сфере образования позволяет активно вовлекать в процесс государственно-общественных форм управления всех ее представителей: родительскую общественность, региональные институты государственной власти, органы местного самоуправления, профессионально-педагогическое сообщество, научные, культурные, производственно-коммерческие структуры и общественные объединения, которые становятся активными участниками образовательной политики [13].

По мнению Ю. А. Зуляра, общественная власть в регионе формируется общественными организациями, средствами массовой информации, общественным мнением [24]. Взаимодействие с социальным окружением происходит в области через СМИ, например, Главное управление народным образованием администрации Иркутской области (далее – ГлавУНО) являлось соучредителем научно-педагогического журнала «Педагогический поиск Прибайкалья» [17], сборника «Вести областного образования» [21], газеты «Дважды два» [22].

В регионе привлечение общественности к управлению осуществляется через различные органы самоуправления. При ГлавУНО (позже Главное управление общего и профессионального образования – ГУОиПО) были созданы общественные советы, которые представляли собой органы соуправления. Областные общественные советы были представлены такими органами, как Коллегия ГлавУНО, Областной совет по стандартизации, Областной экспертный совет, Областной методический совет, Областной совет руководителей образовательных организаций, Межведомственный совет по профилактике детского травматизма, областной Совет по развитию начальной школы, Областной совет по лицензированию, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, областной Совет по обеспечению образовательных учреждений учебной литературой, Совет по развитию начальной школы области [7; 8, л. 129–131; 11, л. 120; 18, л. 47–48, 175; 19, л. 7–11].

Общественные советы позволяют, учитывая мнение широкого круга специалистов (наука и практика), обеспечивать не только принятие правильных решений по актуальным вопросам образования, но и гарантировать создание условий для формирования и сохранения единого регионального образовательного пространства, а также дают возможность глубже проанализировать ситуацию в образовании и определить основные направления в деятельности ГлавУНО.

Например, Областной совет по стандартизации дошкольного и общего образования выносил на обсуждение педагогических работников области, руководителей муниципальных органов управления образованием, сотрудников Иркутского государственного педагогического института, Иркутского государ-

ственного университета, Коллегии ГлавУНО вопросы формирования регионального компонента государственного стандарта общего образования, организовал экспертизу регионального компонента государственного стандарта по математике, информатике, химии среди учителей-практиков и сотрудников Иркутского государственного педагогического института, Иркутского государственного университета [9, л. 2–19; 10, л. 8, 222].

Для создания организованной системы и условий для внедрения новых педагогических технологий в систему образования, апробации новых моделей управления, обновления содержания образования и распространения опыта экспериментальной и инновационной деятельности ГлавУНО опиралось на решения областного экспертного Совета по инновационной деятельности. На основании решений этого Совета ГлавУНО регистрировало инновационную деятельность образовательных учреждений, экспериментальных площадок, авторских программ [15].

Совет по развитию начальной школы области был создан с целью системного управления обновлением и развитием начального общего образования в регионе. В его состав входили сотрудники ГлавУНО, преподаватели и сотрудники ИГУ, ИПКРО, Ангарского горУНО, учителя школ Иркутска и Шелехова, преподаватели Иркутского педагогического колледжа [14].

Областной Совет руководителей образовательных учреждений был создан в 1999 г. и проводил заседания по различным темам: обеспечение образовательных учреждений кадрами, аттестация руководителей и педагогических кадров образовательных учреждений и др. [18, л. 47–48, 185].

Основой многих приказов ГлавУНО являются решения Коллегии, которая состояла из представителей ГлавУНО, учебных и представительных общественных организаций, консультанта по социальной политике администрации области, курирующего образование.

Взаимодействие органов управления образованием, общественных организаций и местного самоуправления осуществлялось на совещаниях различного уровня, семинарах, конференциях, съездах муниципального и регионального уровня [4–6; 8, л. 29; 11, л. 225; 12; 21, л. 1–7], на которых решались наиболее актуальные проблемы. Создавались рабочие группы, состоящие из педагогических работников, сотрудников вузов, ГлавУНО, представителей обкома профсоюза для реализации плана по апробации временных государственных стандартов, составлению программы развития образования на селе и многим другим вопросам [10, л. 11; 11, л. 201; 15].

Расширение функций представителей общественности в управлении образованием привело к активизации общественной поддержки в этой области. Например, ГлавУНО активно взаимодействовал с Областным комитетом профсоюза работников образования и науки по вопросам социальной защищенности работников образования области, вопросам снятия социальной напряженности в период социально-экономического кризиса. Председатель Областного комитета профсоюза входил в состав Коллегии ГлавУНО, на которой обсуждались эти вопросы. Представители Областного профсоюза работников образования и науки вместе с представителями ГлавУНО принимали участие в работе област-

ной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, в состав которой входили также представители объединения работодателей и администрации области [16, л. 10–14; 17].

В области действуют Иркутское отделение международной общественной просветительской организации «Педагогическая лига», Иркутское отделение Педагогического общества России. Совместно с Комитетом по здравоохранению администрации Иркутской области, Центром государственно-эпидемиологического надзора в Иркутской области, Главным управлением общего и профессионального образования администрации Иркутской области был создан областной координационный Совет по охране и укреплению здоровья детей, учащихся и воспитанников [19, л. 7–11]. ГлавУНО активно сотрудничает с Иркутским областным комитетом общества Красного Креста.

Иркутская областная организация «Зеленые оазисы», используя материальную базу образовательных учреждений, проводит занятия с учащимися, решает вопросы организации лагерей отдыха и труда в пригородных районах. Совместно с Областным комитетом профсоюзов оказывает помощь педагогам в приобретении земельных участков [16, л. 127].

По вопросам экологического образования ГУОиПО постоянно взаимодействует с Иркутской областной организацией Всероссийского общества охраны природы, которое способствовало обогащению содержания экологического образования [20].

Иркутское отделение международной общественной организации «Лига защиты культуры» совместно с ГУОиПО в мае 1999 г. провели семинар по теме «Гуманистическая педагогика» с участием академика Ш. А. Амонашвили [18, л. 109].

Поддерживались партнерские отношения с разнообразными неполитизированными детскими и молодежными общественными организациями, действующими в 1999 г. в 22 городах и районах области. Детское и молодежное движение способствовало решению задачи социализации школьников. Коллегией отмечена положительная тенденция совместной работы ГУОиПО, ИПКРО, Федерации детских организаций (далее – ФДО) и комитета по делам молодежи администрации Иркутской области по вопросам повышения квалификации организаторов детских общественных объединений, реализации программ ФДО «Коллеги», «4+3», «Древо жизни» и пр. ГлавУОиПО обеспечивает координацию деятельности органов управления образованием, комитета по делам молодежи и ФДО через областной координационный Совет по проблемам воспитания и дополнительного образования [21, л. 10–14].

Реализация принципа государственно-общественного управления происходит не только через создание органов соуправления и самоуправления, но также через взаимодействие органов управления образованием с различными властными и общественными структурами.

Путем межведомственного взаимодействия ГлавУНО с высшими учебными заведениями решается ряд актуальных проблем, возникающих в образовательной системе области, – подготовка педагогических кадров, экспертиза программ, стандартов, организация совместных семинаров, научно-практических

конференций. Сотрудники вузов входили в состав Коллегии [9, л. 2–20; 10, л. 8; 15; 21, л. 10–14]. Контакты с вузами Иркутска, Братска помогают развивать способности одаренных детей через программу «Одаренные дети» и научно-исследовательские конференции для старшеклассников, что дает возможность углубленной довузовской подготовки [12].

На муниципальном уровне общественность в управлении образованием представлена: районными комитетами профсоюзов, методическими советами, управляющими советами муниципального уровня. При этом общественные составляющие в муниципальных органах управления образованием, придерживаясь существующей схемы, представлены пятивертикальной системой управления образованием. Например, в Ангарске общественная составляющая государственно-общественного управления начала формироваться с 1995 г. путем вовлечения в структуру управления таких органов, как совет горУНО и аттестационная комиссия. Полномочия этих органов и их состав закреплялись приказами горУНО. Постепенно, с учетом изменений образовательной политики и исполнения закона «Об образовании» модель государственно-общественного управления Ангарска стала наполняться новыми субъектами управления муниципальным образованием. К 2005 г. это была традиционная иерархическая модель, построенная по линейно-функциональному принципу и имеющая трехуровневую структуру. На каждом уровне наряду с государственными функционируют органы общественного управления, позволяющие всем категориям участников образовательного процесса реализовать право на участие в управлении. В условиях этой модели общественность может участвовать на разных уровнях, этапах и стадиях принятия управленческих решений как в специальной организационно-правовой форме, адекватной категории участника образовательного процесса (родительский совет, ученический комитет, педагогическое собрание и др.), так и в органе, принимающем стратегические решения вышестоящего уровня [31].

На школьном уровне в образовательных организациях Иркутской области органы общественного управления и самоуправления представлены к 2005 г. через школьные управляющие советы, советы образовательных учреждений, попечительские советы, родительские комитеты, органы ученического самоуправления.

На уровне образовательных учреждений самоуправление реализуется через попечительские советы, управляющие советы. К осени 1999 г. в 60 общеобразовательных организациях области и 18 муниципальных органах управления образованием существовали попечительские советы. Наиболее ярким примером участия попечителей в поддержке образования может служить становление попечительского движения Шелеховского района, через которое удастся проследить развитие попечительского движения области. В районе по инициативе генерального директора ОАО «Ирказ-СУАЛ» И. С. Гринберга, при поддержке мэра района, шелеховской думы, руководителей предприятий общим собранием учредителей был создан районный Попечительский совет. Было утверждено «Положение о Попечительском совете образовательных учреждений Шелеховского муниципального образования», которое явилось основани-

ем для организации попечительских советов на уровне образовательных организаций. На развитие школьных попечительских советов района оказала влияние координационная деятельность районного Попечительского совета [19, л. 200; 21].

Таким образом, в Иркутской области за представленный период сформировалась определенная система общественного участия в управлении общим образованием. Сложилась определенная схема, представленная пятиэлементной вертикальной системой управления образованием на всех уровнях (региональном, муниципальном, уровне образовательных учреждений) с участием органов самоуправления и соуправления. Следует отметить, что органы общественного управления и самоуправления представлены в Иркутской области как традиционными органами общественного управления, так и вновь образованными.

К традиционно существующим органам общественного управления можно отнести такие, как коллегия, родительские комитеты, методические советы. Сохранились традиционные связи с рядом общественных организаций – профсоюзной организацией (областной, районными), региональным отделением Федерации детских организаций, областной организацией Всероссийского общества охраны природы. При этом происходило расширение пространства взаимодействия с общественными организациями.

Несмотря на то что областные и районные советы по различным направлениям были созданы приказом «сверху» и их решения носили рекомендательный характер, практически все эти решения ложились в основу приказов органов управления образованием. Следует отметить, что общественные институты выполняли экспертные функции по многим вопросам регионального образования.

Демократизация управления образованием в Иркутской области происходит через создание системы общественного участия в управлении общим образованием. Процесс формирования практики общественного участия в управлении общим образованием должен быть завершен, так как результаты подобной практики имеют положительный эффект.

#### Список литературы

1. *Асмолов А. Г.* Концепция организационно-экономической реформы системы образования России / А. Г. Асмолов, М. Б. Дмитриев, Т. Г. Клячко // Поиск. – 1997. – № 38. – С. 43–57.
2. *Бочкарев В. И.* Демократизация управления общим образованием в России / В. И. Бочкарев // Педагогическая наука и практика: проблемы и перспективы : сб. науч. ст. – М. : ИОО МОН РФ, 2004. – Вып. 1. – С. 43–50.
3. *Бочкарев В. И.* Концепция государственно-общественного управления общим образованием / В. И. Бочкарев. – М. : ИОСО РАО, 2005. – 186 с.
4. Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1640. Л. 140.
5. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1641. Л. 33.
6. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1728. Л. 76.
7. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1729. Л. 42.
8. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1780. Л. 29–131.
9. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1781. Л. 2–20.

10. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1782. Л. 8–222.
11. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1783. Л. 120–225.
12. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1790. Л. 1–16.
13. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1832. Л. 139.
14. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1835. Л. 35.
15. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1886. Л. 128.
16. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1905. Л. 10–157.
17. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1943. Л. 7–8.
18. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1944. Л. 47–185.
19. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1945. Л. 7–200.
20. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1946. Л. 86.
21. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1948. Л. 1–14.
22. ГАИО. Ф. Р-1929. Оп. 3. Д. 1949. Л. 4.
23. *Головчин М. А.* Образование: региональные проблемы качества управления : монография / М. А. Головчин, Г. В. Леонидова, А. А. Шабунова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2012. – 197 с.
24. *Зуляр Ю. А.* Политология : учеб. пособие. В 2 т. Т. 2 / Ю. А. Зуляр. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2011. – 740 с.
25. Лучшие практики общественного участия в формировании и реализации политики в сфере образования : сб. материалов / под ред. С. Г. Косарецкого, Е. Н. Шимутинной. – М. : Ин-т гос.-обществ. управления образованием, 2009. – 517 с.
26. Министерство образования Российской Федерации [Электронный ресурс] : офиц. сайт. – URL: <http://www.edu.ru> (дата обращения: 16.06.2013).
27. Об образовании : закон Рос Федерации от 10.07.1992 № 3266–1 // Вестн. образования. – 1992. – № 11. – С. 2–59.
28. О концепции дальнейшего реформирования системы образования. Протокол заседания Правительственной комиссии по подготовке проекта концепции очередного этапа реформирования системы образования от 1 октября 1997 года // Образование в документах. – 1997. – № 21. – С. 31–32.
29. *Пастовецкий А. В.* Специфика реализации управленческого цикла в условиях роста влияния общественных факторов на систему управления общим и средним образованием / А. В. Пастовецкий // Вектор науки ТГУ. Сер. Экономика и управление. – 2013. – № 1(12). – С. 116–118.
30. Указ Президента РФ от 31.08.1999 «О дополнительных мерах по поддержке образовательных учреждений в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : сайт. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_24194](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24194) (дата обращения: 14.06.2012).
31. Успешные практики развития государственно-общественного управления образованием и подготовки общественных управляющих [Электронный ресурс] : сайт. – URL: [www.gouo.ru/inform/practice1/book06](http://www.gouo.ru/inform/practice1/book06) (дата обращения: 24.07.2012).

## **Public Participation Development in General Education Control in the Case of Irkutsk Region during Post-Soviet Period (1992–2005)**

M. G. Bulgakova

*Institute of Education Development in Irkutsk Region, Irkutsk*

**Abstract.** The article is concerned with public participation development in general education control in the case of Irkutsk region. Democratization of education through state and public control with the help of public institutions is dealt with. New forms of interaction among education governing bodies, non-governmental organizations and local government appeared along with traditional relations between government and public. Having analyzed facts the author came to the conclusion that this process has positive practical effect.

**Keywords:** education, civil society, governing body modernization, state and public control, education democratization, public, public participation, public institutions, public self-government, 5 element vertical system of general education control.

**Булгакова Марина Геннадьевна**  
заведующий, лаборатория экспертиз  
развивающихся систем; соискатель,  
кафедра политологии, истории  
и регионоведения, исторический факультет  
Институт развития образования  
Иркутской области  
664023, г. Иркутск, ул. Лыткина, 75 А  
тел.: 8(3952)534083  
Иркутский государственный университет  
664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса 1–410 б  
тел.: 8(3952)334372  
e-mail: marina.bulgakova.1969@mail.ru

**Bulgakova Marina Gennadievna**  
Head of the Laboratory of Developing  
System Inspection; Candidate for a Degree,  
Department of Political Science, History and  
Regional Studies Faculty of History  
Education Development Institute  
75 A, Lytkin st., Irkutsk 664023  
tel.: 8(3952)534083  
Irkutsk State University  
1–410 b, K. Marx st., Irkutsk 664003  
tel.: 8(3952)334372  
e-mail: marina.bulgakova.1969@mail.ru