

## СОДЕРЖАТЕЛЬНО-СМЫСЛОВЫЕ КОНТЕКСТЫ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНЕ

Ильясов Д.Ф.<sup>1</sup>, Кеспиков В.Н.<sup>1</sup>, Солодкова М.И.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Челябинский институт переподготовки и повышения квалификации работников образования  
Челябинск, Россия (454091, г. Челябинск, ул. Красноармейская, д. 88.); e-mail: metod-08@mail.ru

Аккумулирован опыт концептуализации моделей государственно-общественного управления качеством общего образования в региональной образовательной системе. Акценты смещены на обобщение понятийно-категориального аппарата и определение внутренних устойчивых связей между основными объектами концепции: государственно-общественным управлением и качеством общего образования. Приведена авторская интерпретация понятия «качество образования», которая увязывает два нерядоположенных подхода: управленческий (административный) и психолого-педагогический. Обоснована идея согласования полномочий между субъектами государственно-общественного управления, которая выполнена в проекции актуального законодательства. Определена состоятельность феномена «оптимальное взаимодействие» субъектов государственно-общественного управления, основанная на преодолении ригидности представителей государственной составляющей управления и нивелировании индифферентной позиции представителей его общественной составляющей. Приведены примеры закономерностей государственно-общественного управления качеством образования в региональной образовательной системе. Показаны направления проектирования соответствующих полномочий на основе учета выделенных закономерностей. Даны иллюстрации практической реализации концепции государственно-общественного управления качеством общего образования в практике региональной образовательной системы Челябинской области.

Ключевые слова: образование, качество, государственно-общественное управление, региональная образовательная система, модель, концепция, закономерности.

## CONTENT AND SEMANTIC CONTEXTS OF CONCEPTION OF STATE AND PUBLIC MANAGEMENT OF GENERAL EDUCATION QUALITY IN THE REGION

Ilyasov D.F.<sup>1</sup>, Kespikov V.N.<sup>1</sup>, Solodkova M.I.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Chelyabinsk institute of retraining and improvement of teachers' professional skills, 454091, Chelyabinsk, Russia, Krasnoarmeyskaya, 88, e-mail: metod-08@mail.ru

The article presents the accumulated experience of conceptualizing models of state and public management of general education quality in the regional educational system. The emphasis is shifted to generalization of the conceptual and categorical framework and determination of stable internal relations between the main objects of conception: state and public management and general education quality. The authors present their own interpretation of the concept «education quality» which connects the two approaches: managerial and psychopedagogical. The authors substantiate the idea to reconcile the powers of subjects of state and public management which is developed in accordance with the current legislation. The authors determined the substantiality of the phenomenon «optimal interaction» of subjects of state and public management, based on overcoming the rigidity of representatives of the state management component and levelling the indifferent position of representatives of public management component. The examples of regularities of state and public management of education quality in the regional educational system are presented. The directions of designing the appropriate authority on the basis of selected patterns are described. There are also presented the illustrations of the practical realization of the conception of state and public management of general education quality in the practice of regional educational system in the Chelyabinsk region.

Keywords: education, quality, state and public management, regional educational system, model, conception, regularities.

В реальной практике социального управления имеется огромное разнообразие подходов и схем адресного и зачастую эффективного привлечения общественности к решению важных задач образования. Многие из таких проявлений являются на самом деле уникальными и становятся объектами обобщения и распространения в широкой практике.

Особый интерес при этом представляют такие образцы, в которых воплощен опыт успешного использования инструментов государственно-общественного управления к обеспечению современного качества общего образования. Но чаще всего такие аналоги ограничиваются практикой государственно-общественного управления на уровне образовательного учреждения и, несколько реже, на муниципальном уровне. Опыт привлечения общественности к обеспечению современного качества образования на региональном уровне, можно утверждать, носит эксклюзивный характер.

Предлагаемое в статье решение связано с использованием ресурсов государственно-общественного управления качеством общего образования на региональном уровне. Причем оно получило не только эмпирическую проверку, но глубокое теоретико-методологическое обоснование. В основе концепции лежит идея оптимального и согласованного взаимодействия субъектов управления государственной и общественной природы в достижении современного качества образования в контексте региональной вертикали управления образованием. На первый взгляд, идея кажется прозрачной и обыденной и вроде бы не обладает какой-либо глубокой новизной. На самом же деле здесь заключены важные с точки зрения получения результата смыслы. Во-первых, речь идет не просто о взаимодействии субъектов государственно-общественного управления, а об оптимальном и согласованном взаимодействии. Здесь можно вспомнить известного русского писателя Ивана Андреевича Крылова, который убедительно показал, что: *«Когда в товарищах согласья нет, на лад их дело не пойдет ...»*.

Если интерпретировать цитату на язык управления, то это означает, что согласованное взаимодействие достигается только тогда, когда между его субъектами устанавливается целесообразный баланс полномочий и ответственности. Вот почему в качестве одной из ошибок, препятствующих осуществлению государственно-общественного управления в образовании, мы указываем на неочевидность и неоднозначность полномочий (и ответственности), которыми наделены или могут быть наделены представители общественности, например, в части того же обеспечения качества общего образования. Поэтому данная позиция нашла глубокую разработку в концепции, причем не только на уровне определения понятия, но и на уровне технологического решения.

Вторая позиция касается прочтения фразы «оптимальное взаимодействие». В ее толковании учитывается несколько принципиально важных аспектов. Во-первых, это – ригидность (непластичность) отдельных руководителей в делегировании представителям общественности своего «монопольного права» на управление. Во-вторых, это – индифферентная позиция родительской (прежде всего) общественности, предпочитающей не вмешиваться в дела образовательного учреждения. Как правило, многие родители объясняют

свое «невмешательскую политику» по отношению к образовательному учреждению примерно следующим образом: «Учителя в школе лучше меня знают, как осуществлять образовательный процесс» или «Не станет ли моему ребенку хуже от того, что я буду вникать (вмешиваться) в дела образовательного учреждения?». Поэтому мало согласовать на уровне полномочий позиции субъектов государственно-общественного управления. Важно также нивелировать непластичность субъектов государственной составляющей управления в предоставлении полномочий общественности. С другой же стороны, следует преодолеть индифферентную, невмешательскую позицию общественности в дела образовательного учреждения в частности и образования вообще. В противном случае, выражаясь метафорами, будет *«а воз и ныне там»*.

Есть еще одна позиция, которая вносит определенность в понимание оптимизации взаимодействия субъектов государственно-общественного управления. Однако в реальной практике государственно-общественного управления о ней, как правило, не вспоминают. Речь идет о проблеме репрезентативности групп общественности, которые все-таки проявляют активность в делах образования. Но при этом возникает вопрос о том, насколько они «полноценно представляют» все социальные и культурные слои общественности. Если обратиться к статистике и посмотреть, кто из родителей входит в составы школьных общественных советов, то легко увидеть, что принцип репрезентативного участия далеко не выдерживается.

Говоря об оптимальном и согласованном взаимодействии субъектов управления государственной и общественной природы, сделаем акцент на то, что оно осуществляется в контексте региональной вертикали управления образованием. Это одно из самых сильных преимуществ нашей концепции. Поэтому на нем следует остановиться подробнее.

В практике управления образованием существует многообразие примеров успешного применения положений и принципов государственно-общественного управления в сфере образования. Но такие примеры зачастую носят «местечковый характер». Соответствующий опыт аккумулирован либо на уровне образовательного учреждения, либо на муниципальном уровне и в крайне редких случаях – на уровне регионе. Логику решения проблем образования с использованием согласованных и одновременно идентичных механизмов государственно-общественного управления на институциональном, муниципальном и региональном уровне (то есть на различных уровнях принятия решений) вряд ли кто-то предлагал и уж тем более теоретически обосновал. В результате теряется потенциальный системный эффект, который может быть получен путем аккумулирования когерентных управленческих решений на различных уровнях управления. Когерентность, то есть усиление эффектов или вклада в решение проблем образования достигается за счет того, что

обеспечивается согласованность и синхронность соответствующих действий. Иными словами, оптимизация взаимодействия субъектов государственно-общественного управления на различных уровнях принятия решений должна осуществляться в регионе в одной системе координат.

Предлагаемое решение – это не только декларация, но и получившее обоснование и широкую практическую реализацию положение. Нами разработана система моделей государственно-общественного управления качеством образования на различных уровнях принятия решений, которая выполнена в духе единой методологии, в соответствии с едиными принципами и унифицированной структурой. Причем на институциональном уровне представлены три варианта таких моделей: для общеобразовательной школы, дошкольного образовательного учреждения и учреждения дополнительного образования детей.

О широкой практике внедрения моделей, выполненных в формате рассматриваемой в статье концепции, говорит тот факт, что в Челябинской области на основании Постановления правительства третий год подряд проводится конкурс профессионального мастерства «Современные образовательные технологии», где презентуется опыт образовательных учреждений и муниципалитетов в реализации моделей государственно-общественного управления качеством общего образования.

Кроме того, о широком продвижении нашей концепции говорит и тот факт, что по программе «Государственно-общественное управление качеством общего образования на региональном уровне» мы обучили 38 специалистов региональных министерств и учреждений дополнительного профессионального образования из семи субъектов Российской Федерации. По аналогичной программе, но отражающей особенности государственно-общественного управления на институциональном уровне за три года мы обучили более 2000 человек из более, чем 30 субъектов Российской Федерации.

В качестве еще одного сильного и выигрышного места концепции назовем ее семантическую состоятельность. В одном из разделов концепции аккумулированы научные категории и понятия, которые обеспечивают интерпретационную четкость положений и выводов относительно использования эффектов, полученных от оптимизации и согласованности взаимодействия субъектов государственно-общественного управления, для обеспечения современного качества образования. Это своеобразная система отсчета нашей концепции, которая сформирована с соблюдением требований полноты, непротиворечивости и совместимости научных понятий.

Не будем в границах данной статьи характеризовать всю систему научных понятий и категорий. Тем более, что они получили отражение в ряде наших публикаций [2; 3; 4; 6].

Остановимся на двух объектах, в толковании которых присутствует достаточно высокий уровень новизны. Во-первых, речь идет о широко используемом в практике понятии «качество образования». С тем, чтобы снять высокую степень неоднозначности в его толковании, которое сегодня заметно присутствует на страницах научных книг и журналов, обратимся к положениям действующего Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [5]. Здесь под качеством образования понимается особая характеристика, которая указывает, насколько полно образовательная деятельность и подготовка обучающихся отвечает требованиям стандартов образования. Кроме того, качественным считается образование, при котором оказываются удовлетворенными запросы самих обучающихся и их родителей. Чем более полным является такое соответствие, тем выше качество образования.

Более того, нами используется понятийно-терминологическое сочетание «современное качество образования». Здесь слово «современное» означает тот факт, что качество образования отвечает современным требованиям государства и общества в адрес системы образования. Эти современные требования, как известно, зафиксированы в законе «Об образовании в Российской Федерации». В результате сегодня говорят: о качестве результатов подготовки обучающихся; о качестве используемых для этого программ воспитания и обучения; о качестве условий, в которых проводится воспитание и обучение.

Вместе с тем в понимание качества образования внесен один принципиально важный контекст. Традиционные представления о качестве образования в разрезе трех ее выше перечисленных характеристик (качестве результатов, качестве программ и качестве условий) являются инвариантными и вряд ли могут быть оспорены. Тем более, что сами эти характеристики являются достаточными основаниями для принятия соответствующих управленческих решений. Интерпретацию этого понятия мы строим на основе концепции Л. В. Выготского о «культурном восхождении и расширении личности» [1]. Восхождение будет заключаться в том, что представления о качестве образования будут уточняться: от понимания качества образования в «региональной системе координат», выдержанное в нормативном плане, до толкования качества образования в «личностной системе координат». Сингулярность в понимании качества общего образования проявляется в более глубокой интерпретации такой его характеристики, как качество результатов обучающихся, а именно психологических оснований достижения этих результатов.

Обратим внимание на принципиально важный момент. Здесь мы опираемся на классические достижения отечественной психологической школы в определении роли высших психических функций (а именно: памяти, мышления, речи, воображения и восприятия) в развитии обучающихся. Другими словами, важно не только регистрировать

результаты успешности обучающихся «на выходе», но и фиксировать «предысторию» достижения этих результатов. То есть исследовать, насколько успешно у обучающихся развиваются высшие психические функции.

Между прочим, в научной литературе о них иногда говорят как о «качестве ума» школьников. В результате предлагаемый подход в понимании качества образования уравнивает, приводит в баланс управленческий и психолого-педагогический подход в толковании качества. Понимание качества образования с точки зрения управленческого подхода (то есть администраторов образования) продуктивно в части влияния на принятие эффективных управленческих решений по обеспечению его конкурентных показателей, выстраиванию эффективного взаимодействия различных субъектов управления образованием. Второй подход ценен с позиции психологических механизмов формирования «качества ума» обучающихся и, как следствие, достижения качества результатов обучения в целом. Совершенно очевидно, что такая интерпретация намного ближе для преподавателя и родителя.

В соответствии с данным подходом нами был разработан и успешно апробирован электронный региональный мониторинг качества образования. Цель такого мониторинга заключалась в создании единого информационного ресурса, обеспечивающего доступ к образовательным услугам и сервисам по обеспечению оптимизации процесса принятия решений в части обеспечения качества образования на институциональном, муниципальном и региональном уровне. Данный уникальный в своем роде продукт позволяет на уровне образовательного учреждения в штатном режиме использовать загруженные в системе диагностические методики для оценки основных объектов качества образования. Модули данной автоматизированной системы настроены таким образом, что позволяют формировать отчеты для принятия решений на уровне образовательного учреждения, муниципалитета, региона.

Возвращаясь к положениям концепции, охарактеризуем ее второй объект – «государственно-общественное управление». Здесь имеется в виду четко обозначенные способы взаимодействия представителей государственной и общественной составляющей управления в решении задач, которые стоят перед региональным образованием. При этом каждая из сторон этого взаимодействия обладает конкретными полномочиями. Особое подчеркнем, что полномочия субъектов обуславливают и соответствующую ответственность. На этом моменте следует остановиться более подробно.

В практике российского образования идея о конструктивном взаимодействии государства и общества высказывается давно. Однако представители общественности в лице родителей и местного сообщества не проявляли особую активность в делах образования.

Эксперты отмечают, что причиной тому является отсутствие реальных и действенных рычагов для активизации деятельности общественности. Но мы бы еще раз подчеркнули, что все-таки основная причина – это неочевидность и неоднозначность полномочий, которыми наделены представители общественности. Но сейчас ситуация заметно изменилась. Государство не только призывает общественность проявлять активность в управлении образованием. Созданы условия для предоставления родителям и местному сообществу реальных полномочий для этого. Получается, что государственно-общественное управление – это не просто взаимодействие представителей государственной ветви управления и общественности. Это взаимодействие, в котором между государством и представителями общественности четко разведены полномочия и ответственность в решении каких-то вопросов.

Эта идея нашла отражение абсолютно во всех моделях государственно-общественного управления качеством общего образования. Их проектированию предшествовала кропотливая работа по уточнению компетенций регионального и муниципального органов управления образованием, а также образовательного учреждения в части предоставления полномочий представителям общественности. Уникальность этого технологического решения заключается еще и в том, что оно допускает возможность внесения изменений в состав полномочий вследствие возможного изменения законодательства.

Наконец, третья принципиально важная и выгодная особенность концепции лежит в плоскости теоретического обоснования взаимодействия двух ее основных контекстов: государственно-общественного управления и качества образования. Это взаимодействие отражено в соответствующих закономерностях. В результате предложен ряд закономерностей, которые были структурированы в виде двух групп: 1) закономерности существования; 2) закономерности обусловленности. Первая группа закономерностей раскрывает существование внутренних устойчивых связей существование такого социального явления, как государственно-общественное управление. Например, одной из закономерностей данной группы является следующее положение: конструктивность участия общественности в системе государственно-общественного управления определяется уровнем сформированности субъектной позиции ее представителей. Понимание такой устойчивой связи между наличием у представителей общественности сформированной субъектной позиции и деятельным их участием в управлении является определяющим основанием для соответствующей подготовительной работы с общественностью.

Вторая группа закономерностей увязывает в устойчивую систему два объекта: непосредственно государственно-общественное управление, а также качество общего

образования. Для примера также приведем одну из формулировок закономерностей: активность и деятельное участие общественности в системе государственно-общественного управления качеством общего образования находится в прямой зависимости от понимания того, какими полномочиями они обладают и какую в соответствии с этим несут ответственность. Данная «говорящая» формулировка весьма убедительно указывает на те предпосылки, которые непременно должны быть учтены при использовании ресурсов государственно-общественного управления для обеспечения современного качества общего образования.

Получившие отражение в закономерностях внутренние устойчивые связи были положены в основу определения принципов государственно-общественного управления качеством общего образования. Последние, в свою очередь, получили отражение в построении пространства активности субъектов государственно-общественного управления качеством общего образования (в рамках построения соответствующих моделей на различных уровнях принятия решений: региональном, муниципальном и институциональном). Новизна и ценность такого подхода заключается в том, что такие модели обогащают друг друга и, реализуясь в единой логике, обеспечивают системный эффект – достижение конкурентного уровня качества образования в регионе.

В заключении отметим, что действенность предложенной концепции определяется самовоспроизводимостью ее положений (принципов, моделей, алгоритмов и т.п.), когда общественные организации и другие представители общественности проявляют подлинный интерес к образованию, становятся активными участниками образовательных отношений, а представители государственного управления заинтересованы в их конструктивной поддержке и деятельном участии. В этом случае общественная составляющая способна цивилизованно и аргументировано влиять на проводимую политику в сфере качества образования.

### **Список литературы**

1. Выготский, Л. С. Психология / Л. С. Выготский. – М. : Апрель пресс: ЭКСМО-пресс, 2000. – 1006 с.
2. Ильясов, Д. Ф. Модель государственно-общественного управления качеством образования на региональном уровне / Д. Ф. Ильясов, В. Н. Кеспилов и др. // Мир науки, культуры, образования. – 2014. – № 3 (46). – С. 151–157.



3. Ильясов, Д. Ф. Модели государственно-общественного управления образованием (научно-методическое пособие) / Д. Ф. Ильясов, В. Н. Кеспииков, М. И. Солодкова и др. – Челябинск: ЧИППКРО, 2014. – 328 с.
4. Современный образовательный менеджмент. Модель государственно-общественного управления образованием, обеспечивающая достижение современного качества общего образования на региональном уровне / М. И. Солодкова, Д. Ф. Ильясов, Ю. Ю. Баранова и др.; под ред. В. Н. Кеспиикова. – Челябинск : ЧИППКРО, 2014. – 197 с.
5. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174) (дата обращения : 08.11.2015).
6. Экспертные аналитические материалы по оценке реализации образовательными учреждениями моделей образовательных систем, обеспечивающих современное качество общего образования / Д. Ф. Ильясов, В. Н. Кеспииков, М. И. Солодкова. – Челябинск : ЧИППКРО, 2013. – 120 с.

**Рецензенты:**

Зуева Ф.А., д.п.н., доцент, руководитель отдела научно-исследовательской работы Челябинского института переподготовки и повышения квалификации работников образования, г. Челябинск.

Резанович И. В., д.п.н., профессор, зав. кафедрой управления персоналом Южно-Уральского государственного университета, г. Челябинск.