Н. М. Федорова

ИСТОРИКО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЭТАПОВ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ШКОЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ

Работа представлена кафедрой иностранных языков Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина.

Статья посвящена историко-педагогическому обоснованию определения этапов становления государственно-общественного управления школьным образованием в России. Значимым условием при этом является наличие широкой общественно-педагогической дискуссии по вопросам образования в российском обществе. Рассматриваемый период охватывает XIX и XX вв.

Ключевые слова: *этапы, государственно-общественное управление, школьное образование, общественно-педагогическая дискуссия.*

N. Fedorova

HISTORICAL AND PEDAGOGICAL CHARACTERISTICS OF STAGES IN FORMING OF STATE AND PUBLIC SCHOOL EDUCATION MANAGEMENT IN RUSSIA

The paper is devoted the historical and pedagogical substantiation of defining the stages of forming of state and public school education management in Russia. The presence of a wide social and pedagogical discussion concerning education in the Russian society is a significant condition in this case. The period under consideration covers the 19 th and 20 th centuries.

Key words: *stages, state and public management, school education, social and pedagogical discussion.*

Участие институтов гражданского общества в управлении образованием – это очевидное для всех объективное условие развития российской системы образования. Подготовка всех заинтересованных слоев общества к данной деятельности и снятие барьеров в сфере управления образованием определяют основные направления поиска педагогической науки и практики.

Создание институтов гражданского общества в России подразумевает воспитание гражданской позиции и социальной активности, подготовку ответственных за свою страну граждан еще на этапе обучения в школе. Со-

четание интересов общества, государства и отдельного человека на основе гуманистических идеалов и ценностей являются базой для разработки всех документов в сфере российского образования. Расширение общественных начал в управлении, предоставление большей самостоятельности непосредственным субъектам управления – образовательным учреждениям, способствует объективному и всестороннему определению разнообразных и специфических образовательных услуг применительно к условиям конкретного региона.

Особенностью управления образовательными учреждениями в современных условиях является необходимость привлечения к решению проблем образования различных социальных институтов. Статьей 2, п. 6 ФЗ РФ «Об образовании» предусматривается, что одним из принципов государственной политики в области образования является «демократический, государственно-общественный характер управления образованием», а в ст. 35 отмечается, что управление государственным и муниципальным образовательным учреждением строится на принципах единоначалия и самоуправления. Возможными формами государственно-общественного управления образованием могут быть различные школьные, попечительские, местные советы по образованию, общественные и профессиональные ассоциации. Среди основных направлений реализации Федеральной программы развития образования названо дальнейшее развитие и обеспечение демократического, государственно-общественного характера управления системой образования, также необходима активизация участия общественных организаций в реализации государственной политики в области образования. При реализации программы предусматривается совершенствование взаимодействия и координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации всех уровней, органов местного самоуправления, объединений системы образования и общественных организаций.

Государственно-общественное управление образованием в начале XXI в. в российской системе образования, особенно на школьном уровне, стало предметом активного рассмотрения, изучения и применения, однако какой-либо единой формы или метода его применения в настоящий момент не выработано – имеется значительное число различных подходов к реализации этого принципа управления. На протяжении последнего десятилетия был проведен широкомасштабный эксперимент, разработаны основополагающие документы, имеется опыт создания и функционирования новых для России форм государственно-общественного управления образованием – Управляющих советов. Однако реальное участие общества в управлении школьным образованием на самом главном, видимом для каждого отдельного участника образовательного процесса муниципальном уровне еще недостаточно. На школьном уровне (уровень образовательного учреждения) государственно-общественное управление образованием реализуется с помощью профессионального сообщества и ученического самоуправления. Роль директора образовательного учреждения изменяется, исследованию этих процессов посвящен ряд научных исследований, в том числе Н. Н. Кислякова (2006) [7], Н. И. Чураковой (2003) [9], Т. Г. Калугиной (2002) [6]; Н. С. Анциферовой (2002) [1], Т. Г. Захариной (2002) [1; 3; 6; 7; 9].

Внешний, по отношению к образовательному учреждению уровень взаимодействия составляют объединения родителей, союзы и ассоциации попечителей, шефы, объединения работодателей и различные другие виды союзов тех слоев общества, которые хотят оказать действенную помощь школе. «Государственно-общественное управление предполагает устранение государственной монополии на образование и в этом смысле ее разгосударствление, превращение школы из госучреждения в социальный институт, в равной мере обслуживающий интересы и потребности личности, общества и государства; деунитаризация и деунификация школы, ее всесторонняя и глубокая демократизация как социального института и как образовательной практики» [7, с. 4].

История развития школы тесно связана с развитием отдельных государств, господствовавших в этот период идеями и идеалами, по-

литическими и экономическими интересами. В каждую эпоху школы оказывали значительное влияние на культуру, прогресс в обществе, будучи и сами в центре социальных изменений. В первую очередь следует отметить отношение к получению знаний, ценность и значимость для общества образования, что соответствовало уровню руководства складывающимся институтом школы. Опираясь на известное определение П. Ф. Каптерева этапов развития российской школы, можно представить картину взаимоотношений государства и общества в сфере образования на всех этапах его становления. «Церковная педагогия обнимает время до Петра I и характеризуется преобладающим положением церкви и ее мировоззрения в жизни русского народа и в его образовании. ...Когда в конце этого периода возникли организованные общественные и государственные школы, тогда они, при более широком образовании, сообщаемом ими учащимся, сполна удержали свой церковный характер. Создание просвещенного церковника было их высшей целью. Церковное образование было единственным типом образования в первый период, оно было одно для всех – для бедных и для богатых, для знатных и для простых, для мальчиков и для девочек. Можно было кое-что прибавлять к этому типу образования, но миновать его было невозможно. Дополнявшее скудное обучение мастера грамоты внешкольное чтение было такого же благочестивого и душеспасительного содержания и характера, как и самое школьное обучение» [5, с. 12]. Историк культуры П. Н. Милюков об этом пишет так: «Принявшись за христианское воспитание общества, западная церковь прежде всего употребила для этого школу как самое сильное средство общественного образования... У нас, как мы знаем, церковь, в период своего преобладания в духовной жизни страны, оказалась не в состоянии устроить школу – не только для распространения знаний в обществе, но даже и для поддержания знаний в своей собственной среде. В результате знания проникали в общество помимо школы. ...Приступив к устройству *своей* школы, государство уже не встретило конкурента в лице церкви. Напротив, по его же настоянию и церковная администрация завела первые свои духовные школы. На первых порах государственная власть готова была передать в духовное ведомство и светские школы. Но церковь, как и общество, смотрела на школу как на государственную повинность. При этих условиях школа с самого начала своего существования стала у нас вдвойне правительственной: по своему происхождению и по своему назначению» [8, с. 475–476].

Допетровское воспитание и обучение развивалось в различных формах, чему содействовало внимание государственных и церковных деятелей. Широко известно письмо Новгородского архиепископа Геннадия к митрополиту Симону, (начало XVI в.), в котором он просит содействовать открытию училищ, так как даже среди лиц духовного звания мало грамотных. Впервые упоминание о вопросах образования на государственном уровне имеется в решениях Стоглавого собора (1551), когда Иван IV обращает внимание на низкое качество обучения и недостаточность школ (пятый и шестой вопросы главы V решений Собора). Постановления Стоглава в области образования способствовали увеличению числа школ, подготовке грамотных священников, разрушению ведомственной замкнутости в обучении священнослужителей (в церковные училища разрешено принимать детей гражданских лиц), началу книгопечатания на Руси. Петровские реформы способствовали также появлению профессионального образования, усилили роль государства в создании школ разного уровня и развитии образования в целом. В последующем, в XVIII в., в той или иной степени вопросы развития образования в России решались в указанных направлениях, однако сословные цели были приоритетными.

В исследуемом нами аспекте взаимодействия государства и общества в сфере управления школьным образованием решающее значение имеет создание Министерства народного просвещения – государственной структуры управления, действовавшей на основании законодательных актов, обязательных для исполнения в масштабах государства. Остано-

вимся на рассмотрении основных положений, которые обосновывают историко-педагогическую характеристику этапов становления государственно-общественного управления школьным образованием в России. Определяющим фактором для характеристики и обоснования этапов становления государственно-общественного управления образованием можно считать появление широкой дискуссии в обществе по вопросам, связанным как с созданием, так и с развитием общедоступной общеобразовательной школы. Временные границы этапов достаточно размыты в силу объективных причин становления и проявления процессов, происходящих в обществе и образовании.

Как показывает исторический анализ развития российской системы образования за последние почти 200 лет (1802–1992) формы и методы участия общества в управлении образованием проявляли себя и менялись, следуя неким закономерностям, представляющим собой определенную систему. Современное понимание теории систем опирается на использование философских категорий – соотношение должного и сущего, части и целого, причины и следствия. Для нашего исследования имеет значение определение, данное А. Холлом и Р. Фейджином – система как совокупность элементов, между которыми (объектами и их атрибутами) существуют отношения [4].

Особо следует подчеркнуть специфику объекта управления – как системы образования государства, так и педагогической системы отдельного образовательного учреждения.

Государственная система управления российской общеобразовательной школой долго время оставалась закрытой системой, роль общества в ее управлении сводилась к финансированию и поддержке (попечительство и благотворительность). Только постепенное возрастание активности российского общества накануне первой русской революции, появление политических партий и профессиональных союзов, создание родительских комитетов (т. е. формальное объединение активной части общества, заинтересованной в результате и в меньшей степени в процессе получения образования основной части населения России) создали условия для проявления партнерских отношений в системе образования. Первые годы после революции (20-е гг. XX в.) изменение социально-политической ситуации, привело к всемерной общенародной поддержке школы и образования (советы содействия, шефство, общества и организации, всеобщая ликвидация неграмотности и т. п.) и возраставшему стремлению партийных органов управления к жесткой регламентации деятельности школы. Итогом развития такой ситуации неопределенности в педагогической теории и практике явилась педагогическая дискуссия 1928 г.

Развитие советской системы образования в аспекте управления школой прошло длительный путь эволюции от демократических выборов и коллегиальности до партийно-административного назначения при наличии определенных условий и параметров, единоначалия и полной ответственности руководителя общеобразовательного учреждения. Общепризнанные образовательно-воспитательные достижения советской школы 30–70-х гг. XX в. в том числе можно отнести и за счет соответствия формы управления школой задачами, которые ставило перед ней государство и общество. Свободное эволюционное развитие форм управления школой и саморегулирование этого процесса в рамках командно-административной системы было недостаточным, что и привело к рассогласованию целей школы и общества к середине 80-х гг. Дискуссия по вопросам дальнейшего функционирования и направлений развития отечественной школы стала определенной пробой демократических сил общества, которые стремились к либерализации всей политической и общественной жизни в стране. Как в начале XX в., так и в его последнее десятилетие педагогическое сообщество и проблемы общеобразовательной школы были также актуальны, что еще раз подтверждает значение школы как ведущего социального института общества.

Анализ теоретических исследований по проблеме и практической деятельности российской школы в изучаемый период позволи-

ли выделить модели участия общества в управлении школой, которые условно можно разделить на две группы – внутреннего и внешнего соуправления. Описание этих моделей произведено с позиций обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан в сфере образования, в результате чего установлено, что процесс развития государственно-общественной системы управления образованием на уровне образовательного учреждения может быть эффективным, если управленческое обеспечение взаимодействия государственных, общественных, профессиональных структур при наличии комплекса педагогических условий будет поддержано созданием нового коммуникативного поля взаимодействия государства и общества на основе общей цели – совершенствования общеобразовательной школы. Коммуникативное поле понимается нами как информационно-смысловая основа поиска соответствия между государственной политикой в области образования, ожиданиями общества в лице отдельных социальных групп в отношении образования и возможностями и потенциалом образовательного учреждения. В условиях перехода к информационному обществу технологической базой его становится общение в пространстве Интернета, раскрывающем новые возможности коммуникации и взаимодействия.

На основании совокупности признаков можно выделить несколько этапов становления ГОУО как общественно-педагогического феномена.

Первый этап (1801–1815) – период либеральной политики Александра I во всех областях жизни страны, создание в 1802 г. Министерства народного просвещения (МНП) как главного органа государственного управления образованием, организация системы образования в России (приходские школы, уездные училища, гимназии, университеты). С точки зрения общественного участия в этом процессе, мы выделяем широкую поддержку образовательных и благотворительных инициатив со стороны государства, создание на этой основе различных общественных союзов и организаций, благотворительного и просвещенческого характера.

Второй этап (50–60-е гг. XIX в.) – когда готовилась наиболее демократичная реформа в системе образования России, проводилось ее широкое всенародное обсуждение, публиковались замечания и предложения по проекту нового Устава. Значимым явлением стала публикация статьи Н. И. Пирогова «Вопросы жизни» (1856), положившая начало широкой общественной дискуссии по вопросам организации образования в России, приоритетов и направлений реформы. В 1864 г. создаются земства, принявшие на себя постепенно основные заботы о начальном образовании в земских губерниях (43 из 60 губерний к 1914 г.), к началу XX в. земства выплачивали жалованье практически всем учителям начальных школ из своих средств. К этому же периоду можно отнести появление первых признаков организованного общественно-педагогического движения.

Третий этап (конец XIX – начало XX в.) – характеризуется возрастанием противостояния государственных структур и общественных организаций по линии государственный контроль – общественная инициатива. Контрреформы в сфере школьного образования как наиболее значимой для общества ступени образования привели к активизации общественных структур, появлению новых субъектов – родительских комитетов, элементов ученического самоуправления, «новых» школ, педагогических съездов и Всероссийского педагогического общества (1915), определившего появление затем Всероссийского учительского союза (ВУС). Государственные структуры (МНП) на этом этапе пытались минимизировать негативные процессы в российском образовании, создавая различные комиссии по реформе школы и меняя стиль и методы управления вместе со сменой министров, что, однако, еще более усиливало состояние неопределенности.

Четвертый этап (20-е гг. XX в.) – характеризуется сменой ценностных основ и подходов к организации системы образования в стране. На основе демократических принципов создания и функционирования школы, провозглашенных на государственном уровне, становит-

ся необходимым и обязательным участие широких общественных масс в ее управлении. Школа приобретает в этот период общенародное значение и новый социальный статус, открыта социуму и пользуется его всесторонней поддержкой. Расширяющееся несоответствие между декларируемыми демократическими общественными ценностями и реальной практикой управления государством и всеми его структурами приводит к концу 20-х гг. XX в. к попытке педагогического сообщества осмыслить пути развития советской педагогики и школы, определить роль школы в социалистическом обществе (педагогическая дискуссия 1928 г.). Постановления ЦК ВКП(б) начала 30-х гг. по организации деятельности советской школы в новых условиях приводят в соответствие управление народным образованием в стране с принципами общегосударственного управления. Общественное участие в школьном образовании в период 30–70-х гг. носит организованный прогосударственный характер, администрирование становится основной формой руководства образовательными учреждениями.

Пятый этап (середина 70-х – 80-е гг. XX в.) – можно определить как период стагнации государственных форм управления образованием и активизирующимся движением лучших педагогических коллективов и отдельных педагогов в направлении актуализации на новом уровне общедемократических гуманистических ценностей образования. Общественная поддержка школьных инициатив выносится на обсуждение в средствах массовой информации, формируется виртуальный образ новой системы образования и новой школы. Результатом подобных социальных действий становится осознание государственными и партийными структурами необходимости реформирования существующей системы образования на новых демократических основах (1985 г.). Подготовка реформы сопровождается ее широким обсуждением и работой двух структур, параллельно создававших проекты реформы. Были сформулированы основные принципы государственной образовательной политики демократического государства (гуманистический характер образования; единство федерального культурного и образовательного пространства; общедоступность образования; светский характер государственных, муниципальных образовательных учреждений; свобода и плюрализм в образовании; демократический, государственно-общественный характер управления образованием), которые вошли затем в новый «Закон об образовании» (1992), появившийся в новых социально-политических условиях.

Современный приоритет государства в определении целей и характера развития общеобразовательной школы как базового элемента российской системы образования исторически закономерен и является основой поддержания национальной безопасности России. Обязательным условием при этом является реализация принципов государственной политики в области образования – гуманистический характер образования; единство федерального культурного и образовательного пространства; общедоступность образования; светский характер государственных, муниципальных образовательных учреждений; свобода и плюрализм в образовании; демократический, государственно-общественный характер управления образованием.

Степень участия общества в управлении образованием отражает наличие и степень зрелости демократических элементов самоуправления в структуре управления различных государств. Обращение к опыту зарубежных стран часто не соответствует историческому и социальному контексту развития государственности и систем образования в данных государствах и России. Форма согласования интересов государства и общества для поддержания стабильности и обеспечения поступательного развития в аспекте образовательной политики находится в сфере приоритетов и определяется по-разному. «Образование в демократическом обществе создает у людей личный интерес к общественным отношениям и управлению обществом и также умонастроения, благодаря которым изменения в обществе происходят постепенно, не порождая беспорядков» [2, с. 96.]

В настоящее время в России стала явной потребность к объединению усилий в сфере образования для достижения наибольшей эффективности деятельности образовательных учреждений, необходимость опоры на российский исторический опыт участия общества в управлении образованием и очевидной недостаточность исторически обоснованного, приведенного в систему научного знания в этой области. В то же время в истории управления государством образовательными учреждениями в России имеется целый ряд моделей позитивного участия общества в этом процессе (попечительство, шефство, родительская и педагогическая общественность, органы местного самоуправления и т. д.). Выявление и описание этих моделей, а также определение условий включения исторического опыта в современную образовательную практику позволят решить сложные проблемы модернизации российского образования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Анциферова Н. С.* Технология управленческой деятельности образовательного учреждения: Автореф. ... канд. пед. наук. Рязань, 2002.

2. *Дьюи Дж.* Демократия и образование / Пер. с англ. М: Педагогика-Пресс, 2000.

3. *Захарина Т. Г.* Технология моделирования диверсификационных структур управления школой и их реализации в режиме текущего функционирования и развития: Автореф. ... канд. пед. наук. Ставрополь, 2002.

4. Исследование по общей теории систем / Под ред. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. М., 1969.

5. *Каптерев П. Ф.* История русской педагогии. СПб., 2004.

6. *Калугина Т. Г.* Управление развитием общеобразовательного учреждения нового типа: Автореф. ... д-ра пед. наук. Магнитогорск, 2002.

7. *Кисляков Н. Н.* Психологические детерминанты эффективности деятельности руководителя в условиях государственно-общественного управления общеобразовательной школой: Автореф. ... канд. пед. наук. Ярославль, 2006.

8. *Милюков П. Н.*Очерки по истории русской культуры: В 3 т. М., 1994. Т. 2. Ч. 2.

9. *Чуракова Н. И.* Генезис категории «внутришкольное управление» в отечественной педагогике последней трети XX века: Автореф. ... канд. пед. наук. Екатеринбург, 2003.