

Kornilovich Vladimir Adamovich, PhD in Sociology; Institute of Sociology of the Russian Academy of Sciences (24/35, korpus 5, Krzhizhanovskogo Street, Moscow, 117218, Russian Federation).

E-mail: kornilovich69@mail.ru

Kholin Alexander Nikolaevich, PhD in Information technology; The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (84, Pr. Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: holin@ya.ru

GROUP DECISION-MAKING OF MANAGEMENT ISSUES IN THE INFORMATION ENVIRONMENT OF SITUATIONAL CENTER

Abstract

Widespread global ICT-paradigm in the practice of Russian government is reflected in the informatization of the authorities and purposeful formation of a system of distributed situational centers (SC). Situational centers are considered as infrastructure management and are intended for information and analytical support of management decisions. The authors indicate the presence of dysfunction in the infrastructure. This dysfunction significantly restricts the use of SC involving a large number of expert groups in developing strategies for economic and social development of the Russian Federation and its subjects. A sociological approach to the justification expert group's activities in terms of the information environment SC allowed the authors to develop a model of stratification of specialists and rapid diagnostics. Consequently, a chance to achieve organic "connections" hardware-software resources and expertise in solving management issues was obtained.

Keywords: group decision making, group dynamics, information environment, situational center, express diagnostics, adaptive testing, the model of stratification; strategic documents, strategic management.

УДК 316.422

ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ

Рогач Ольга Владимировна кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры менеджмента и административного управления, Российский государственный социальный университет (129226, Россия, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, дом 4, стр. 1).
E-mail: rokach16@mail.ru

Аннотация

В статье раскрыты основные проблемные вопросы расширения общественного начала в управлении образованием. На основе критического подхода к рассмотрению современной практики участия общественности в управлении образовательной отраслью представлено авторское видение процессов становления государственно-общественного управления отечественным образованием. Изложенная в статье позиция автора подкреплена результатами проведенного исследования.

Ключевые слова: образование, государство, общество, социальное партнерство, социальное управление, государственно-общественное управление, образовательный заказ.

Современные тренды и международные вызовы, определяющие стратегию долгосрочного развития России, в центр внимания специалистов различных научных областей ставят деятельность органов государственной власти [1, с. 88]. Вместе с тем несомненное возрастание роли образования в жизни современного общества и переориентация на воспроизводство новых приори-

тетов социально-экономического развития территорий требуют налаживания устойчивых и гибких связей властных структур с социумом с целью воспроизводства интеллектуального, социокультурного и экономического потенциала страны [2, с. 3]. Исходным положением данной статьи выступает заключение о необходимости придания процессу управления образованием государственно-общественного характера, который рассматривается нами в качестве ведущего механизма, проводимой государством образовательной политики. Данное положение закреплено Федеральным законом «Об образовании», устанавливающим принцип демократизации, который обеспечивает ликвидацию «монополии» государства на управление образованием, а также сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования, в том числе через обеспечение прав работников образовательных организаций, родителей и обучающихся на участие в управлении [3, ст. 5].

На текущий момент вполне закономерную заинтересованность в развитии демократических форм управления проявляют образовательные учреждения, однако мы полагаем целесообразным говорить не о государственно-общественном управлении школой и иными образовательными организациями, а об управлении всей сферой образования, так как поднимаемая в статье проблема предполагает более широкий диапазон своего представления. Кроме того, несмотря на декларирование практики расширения общественного начала в управлении образовательной отраслью, на сегодняшний день видны существенные искажения в ее понимании.

Во-первых, формы, в которых общественность сегодня принимает участие в управлении, как правило, ограничены уровнем образовательного учреждения и предполагают создание попечительских, управленческих советов, советов родительской общественности и др., которые на протяжении длительного периода развития отечественного образования выступают формой спонсорской, ресурсной и иной поддержки деятельности образовательного учреждения [4, с. 15-20]. Иными словами, в лице родительских советов гражданское общество участвует в управлении школой, но не образованием. Кроме того, в большинстве случаев такие советы имеют номинальный характер или ограниченную возможность оказывать реальное воздействие на политику образовательного учреждения. В разрезе данного видения проблемы происходит подмена понятий «общественное управление» и «управление общественной самоорганизацией».

Во-вторых, образовательное учреждение в контексте государственного регулирования образовательной отрасли выступает объектом управленческого воздействия, тогда как эффективность государственно-общественного управления предполагает налаживание субъект-субъектных отношений между властью и обществом. Поэтому, если социум в лице родительской, педагогической общественности и иных стейкхолдеров образовательного пространства предполагает быть полноправным участником процесса управления образованием, то его представителям необходимо «выходить» на уровень субъекта – государственных и муниципальных органов власти, создавать соответствующие управленческие структуры, закреплять в правовом поле функции, полномочия и ответственность участников.

В-третьих, успешное решение задач общественного развития возможно только в случае построения такой системы образования, в которой государственный заказ на образовательные услуги, опирается на адекватные методики и технологии выявления образовательных потребностей населения, его образовательных интересов и спроса на образовательные услуги современной школы. С этой точки зрения, общественность выступает ценным источником информации, без учета которой видится невозможным разработка эффективных управленческих решений.

Резюмируя сказанное выше, мы делаем заключение, что общество (в лице базовых агентов образовательного пространства) на сегодняшний день не может выступать полноценным субъектом государственно-общественного управления. И связано это не только с отсутствием полноценной правовой, методологической и технологической проработки, складывающихся в данном процессе отношений, но и с объективной неспособностью общества «управлять».

Сегодня многие проблемы общественного развития принято связывать с неэффективностью и низким качеством управленческого воздействия. Это значит, что разработка стратегического прогноза, составление плана развития, организация деятельности объекта управления и пр., требует специальной подготовки управленца, наличия у него соответствующих знаний и компетентности в решении конкретных социально-экономических вопросов. У групп общественности, пусть даже искренне заинтересованных в повышении качества российского образования, отсутствует управленческая квалификация и ресурсная база (в том числе ресурсы полномочий). В сложившейся ситуации ни о каком государственно-общественном управлении образованием не может идти речь.

Мы полагаем, что процесс становления основ государственно-общественного управления в образовательной отрасли должен строиться через призму:

- действий федеральных органов государственного управления образованием, предполагающих пересмотр функционала деятельности властных структур в сторону децентрализации и демократизации, в том числе развития социальных объединений и форм взаимодействия субъектов образовательного пространства;

- результаты мониторинговых исследований образовательных потребностей населения, общественной оценки качества государственного регулирования образовательной отрасли;

- построение с общественностью отношений социального партнерства, где особое внимание должно быть уделено разработке социальных технологий реализации государственно-общественного образовательного заказа, в котором представлены интересы всех целевых групп образовательного пространства.

Такое понимание сущности, складывающихся в управлении образованием государственно-общественных отношений, предполагает согласование представлений о «доли» государственной и общественной составляющих. Мы полагаем, что государство со своей стороны выступает гарантом обеспечения населению доступности и равных возможностей в получении качественного образования, за счет построения единого образовательного пространства. Тогда как общественная составляющая предполагает предоставление информации об образовательном спросе населения, предоставление инвестиций в образование на основе оформления договорных отношений, участие в рамках деятельности общественных органов управления в определении перспектив стратегического развития отечественного образования. Справедливо заметить, что пропорции участия различных целевых групп общественности, а также государственной и общественной составляющей в управлении образованием не могут выступать неизменной константой, так как баланс между ними должен трансформироваться в соответствии с комплексом взаимосвязанных социально-экономических, демографических, политических и иных факторов [5, с. 182].

В последние годы наблюдается наращивание объективных возможностей и потенциала российской системы управления образованием, при ограничении реальных возможностей государственного управления, что, прежде всего, связано с неэффективностью принятых стилей и стереотипов управленческой деятельности в условиях роста значения образования, как ведущего ресурса интеллектуального, социального и культурного воспроизводства населения, а также с недостаточностью профессионализма управленческих кадров по использованию механизмов, обеспечивающих расширение общественного участия в управлении образованием [6, с. 141].

В условиях ориентации сферы образовательных услуг на расширение общественного участия в управлении совершенно непродуктивной является традиционная позиция государственной власти – позиция бюрократической инстанции, транслирующей сверху вниз руководящие указания и контролирующей их исполнение. Практика показывает, что по каждому указанию сверху каждый следующий уровень управления разрабатывает детальные «планы мероприятий», на каждое из этих «мероприятий» следующий по иерархии уровень разрабатывает соответствующий «план мероприятий по выполнению плана мероприятий» и т.д., что серьезно вредит формированию действующего рынка образовательных услуг современной школы.

Отмечается недостаточная управленческая компетентность подавляющего большинства работников государственных органов управления. Опираясь на результаты исследования проблем управления развитием отечественного образования, можно констатировать весьма вольную трактовку большинством работников таких понятий как: функции, механизмы, задачи и виды управления. В частности, государственно-общественное управление многими управленцами относится к функциям федеральных органов управления. В том числе встречаются даже такие формулировки: «В связи с этим нововведением (имеется в виду государственно-общественное управление) усиливается функция контроля, координации, планирования и оказания помощи в совместной работе образовательных учреждений и общественных организаций».

Такое положение обуславливает необходимость специальной подготовки управленческих кадров в рамках расширения общественного участия в управлении образованием, направленной на активное использование механизма социального партнерства, прогнозирования потребностей в образовательных услугах средней школы и проектирования социального образовательного заказа; разграничения компетенций и ответственности; активное включение общественности в разработку и принятие управленческих решений в области образования.[7, с. 58; 8, с. 35; 9, с. 33]

Обращаясь к позиции населения касательно его готовности участвовать в управлении образованием, можно говорить о том, что сегодня под воздействием ряда объективных факторов сложилась ситуация, когда большая часть российского социума уже не способна поверить и поддержать любые начинания нашего правительства. Российская общественность полна скептицизма и отчуждения, которая до сих пор отделяет значительную часть общества от административного аппарата и власти в целом. Ситуацию усугубляет и затянувшийся кризис системы отечественного образования, ее низкая конкурентоспособность на международном уровне.

Стоит отметить, что родительская общественность находится в особом положении, будучи, с одной стороны объектом управленческого воздействия, а с другой, под влиянием требований времени, включенной в систему управления образованием в качестве активного субъекта. Вместе с тем представители родительской общественности весьма слабо осведомлены о «качественной» характеристике современного образования, в большинстве своем, связывая ее с качеством образовательных программ и качеством преподавания. Такой подход, приводит к тому, что родители не могут выступать полноправными субъектами управления.

В своем представлении родители заменяют цель, которую они ставят перед детьми, да и системой образования в целом – поступление в высшие учебные заведения, средством ее достижения – качеством образовательных услуг. Несомненно, количество выпускников, поступивших в высшие учебные заведения, не может выступать полноправным основанием для оценки качества государственно-общественного управления образованием, так как в современных условиях данная позиция тесно увязана с ЕГЭ и личностным стремлением ребенка к продолжению образования.

На сегодняшний день родительская общественность предъявляет массу претензий к отечественной системе среднего образования. При этом вектор недовольства родителей смещается с критики материально-технической базы и ресурсного обеспечения школ к нестабильности и недостаточной конкурентоспособности образовательных программ, а также недостаткам проводимой государством образовательной политики. Наибольшую негативную реакцию у родительской общественности вызывает необходимость значительных расходов на обучения современного ребенка. Причем такие расходы не могут рассматриваться в качестве платы за качественную образовательную услугу, они скорее относятся к категории «общие взносы», «сборы в фонд школы», «деньги на нужды класса», «деньги на ремонт» и пр. Кроме того, родители традиционно весьма настороженно встречают новые правила финансово-экономической деятельности школ в связи с превалированием ошибочного понимания сути самофинансирования школы, как перехода на платное образование.

Вместе с тем менее трети родителей (23,7%) принимают участие в общественном управлении, при этом наиболее распространенными формами выступают: родительские общественные ор-

ганизации и советы образовательных учреждений. Те же представители родительской общественности, кто не принимает участие в деятельности общественных структур, объясняют свою позицию тем, что для них (62,1%) любое управление, осуществляемое не органами официальной власти, лишь видимость и в действительности ничего не может изменить. По мнению 34,7% родителей, отсутствие времени в связи с занятостью на основном месте работы не дает возможность развитию общественных начал в управлении, а 4,8% и вовсе не знают о том, что обладают таким правом. Показательно, что весьма актуальный сегодня курс на расширение общественного участия в управлении наталкивается на отсутствие соответствующего плацдарма, который мог бы стать фундаментом эффективного государственно-общественного управления образованием. Положительным аспектом может выступать признание родительской общественностью необходимости консолидации усилий общества и власти по развитию российского образования (68,4%); необходимости расширения форм участия общественности в определении стратегических точек роста потенциала образовательных учреждений (52,7%); необходимости использования в практике управления образованием механизма социального партнерства (46,6%).

Таким образом, предпосылки становления государственно-общественного управления образованием в России требуют реализации кардинальных социальных инноваций, которые бы обеспечили интеграцию теоретических подходов к построению демократического общества с конкурентоспособной образовательной системой и практики управления социальными процессами на основе использования технологий самоуправления и саморегулирования. Вызовы современной реальности требуют раскрытия и мобилизации ресурсов социума, содержание и качество которых, можно выразить в категории «социального капитала», предполагающего ресурс общественной солидарности и кооперации, взаимного доверия, заложенного в основу взаимодействия субъектов образовательного пространства [10, с. 17]. Развитие социального капитала создает благоприятную среду для расширения общественного участия в управлении образованием, ориентацию современной образовательной системы на использование внутренних резервов ее образовательного, научного и инновационного потенциала, на структурную перестройку и поиск новых, более эффективных форм участия общественности в решении вопросов функционирования и развития образовательной отрасли.

Трансформационные процессы понимания места и значения общественности в управлении образованием, как важной сферы социальной жизни, а также изменение роли родителей от «спонсора» образовательного учреждения к осознанию необходимости активного участия целевых групп в принятии управленческих решений должны сопровождаться правовым подкреплением полномочий общественных институтов. Исследование степени готовности населения к участию в государственно-общественном управлении дает основания полагать, что сегодня у общественных групп сформирована потребность участия в управлении образованием, однако полномочия, ответственность, механизмы их взаимодействия с государственными структурами в ходе подготовки управленческих решений, нормативно-правовая и содержательная сторона социального партнерства в образовании проработаны слабо. Так же можно говорить о некоторой пассивности и недостаточном уровне управленческой компетенции представителей целевых групп образовательного пространства, что приводит к их некомпетентности в решении стратегических вопросов развития отечественного образования, неспособности реально повлиять на ход общественного развития.

Литература

1. Зборовский Г. Е. Модернизация образования сквозь призму социальной политики // Журнал исследований социальной политики. 2010. № 1 (8). С. 87-104.
2. Агафонова Н. Н., Брехач Р. А., Жадаев Д. Н. Содержание общественного заказа системе образования: эффективные механизмы способов оформления профессиональной среды и механизмы предъявления результатов выполнения общественного заказа профессиональным сообществом: материалы социологического исследования. Лаборатория социологических исследований и социального проектирования ПГПУ, 2009.

3. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании».
 4. *Пинский А. А.* Общественное участие в управлении школой: на пути к школьным управляющим советам // Вопросы образования. 2004. № 2. С. 12–45.
 5. *Медведева Н. В.* Государственно-общественное управление образованием: сущность и особенности реализации. Материалы Афанасьевских чтений. 2014. № 1. С. 182-185.
 6. *Новиков А. М.* Развитие отечественного образования. Полемиические размышления. – М.: Изд-во «Эгвес», 2005. 176 с.
 7. *Грибоедова Т. П.* Содержание понятия и особенности реализации социального партнерства в современном образовании // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. Выпуск №68. С. 51-60.
 8. *Тюкалова Н. В.* Социальное партнерство как фактор повышения качества образования в системе НПО // Социальное партнерство как условие повышения качества подготовки специалистов среднего звена: Материалы Всероссийской конференции. – Чайковский: Изд-во ЦИТ ЧПГК, 2006. С. 33-37.
 9. *Пискунова Е. В.* Социальное партнерство: гражданская ответственность и возможность развития // UNIVERSUM: ВЕСТНИК ГЕРЦЕНОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА. 2011. № 2. С. 30-34.
 10. *Шихирев П. Н.* Природа социального капитала: социально-психологический подход // Общественные науки и современность. 2003. № 2. С. 17–33.
-

Rogach Olga Vladimirovna, the candidate of sociological sciences, the senior teacher of department of management and managerial control; the Russian state social university (p. 1, house 4, Wilhelm Pik St., Moscow, 129226, Russian Federation).
E-mail: rogach16@mail.ru

PREREQUISITES OF FORMATION OF STATE AND PUBLIC MANAGEMENT OF EDUCATION IN RUSSIA

Abstract

In article the main problematic issues of expansion of the public beginning in management of education are opened. On the basis of critical approach to consideration of modern practice of participation of the public in management of an educational industry author's vision of processes of formation of state and public management of domestic education is provided. The line item of the author stated in article is supported with results of the conducted research.

Keywords: *education, state, society, social partnership, social management, state and public management, educational order.*