

## СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье описана модель управления муниципальной системой образования на основе демократических государственно-общественных отношений (подходы, принципы, идеи, *четырёхуровневая организационная структура*, показаны результаты ее апробации на базе *образовательной системы Майского муниципального района Кабардино-Балкарской Республики*.

**Ключевые слова:** *муниципальная система образования, государственно-общественное управление, модель управления, организационная структура.*

Характерной тенденцией развития российской системы образования в начале XXI в. является делегирование государством части полномочий в области образования региональным и муниципальным органам власти и управления, наделение их определенными правами и обязанностями в решении конкретных проблем территориальных образовательных систем. В связи с этим возросла роль муниципальных органов управления образованием в реализации ведущих принципов государственной образовательной политики, образовательных реформ, «пилотных» проектов, региональной и муниципальной программ развития образования на подведомственной территории.

Успешность и результативность деятельности в данном направлении зависят от активного участия в ней широких кругов педагогической и родительской общности, местного социума, социальных партнеров. Это обуславливает необходимость создания системы государственно-общественного управления образованием на муниципальном уровне, что предполагает решение трех взаимосвязанных задач: 1) развитие школьного самоуправления (создание профессиональных объединений педагогов, органов ученического и родительского самоуправления всех уровней, попечительских, управляющих советов и др.); 2) демократизация деятельности органов местного самоуправления и муниципальных органов управления образованием; 3) организация муниципальных общественных органов управления образованием, в которых представлены различные категории сторон, заинтересованных в деятельности образовательной системы.

Целью данной работы было показать, что система управления, построенная на основе ключевых позиций менеджмента (мотивация, диалог, умение работать в команде, сотворчество, управленческая поддержка, стратегическое управление и др.) и демократических государственно-общественных отношений, обеспечит повышение эффективности и результативности деятельности муниципальной системы образования.

В нашем исследовании муниципальная образовательная система рассматривается как объект научно-

го управления. Ее основными элементами являются: сеть образовательных учреждений и иных социальных институтов, осуществляющих воспитательные функции; органы управления образованием (муниципальные и общественные); процессы, происходящие в образовательной системе (управленческие, обеспечивающие, образовательные, инновационные и др.). Система образования муниципалитета характеризуется: видовым разнообразием сети образовательных учреждений, перечнем реализуемых ими образовательных программ и услуг, особым укладом жизнедеятельности, организационной культурой и социально-психологическим климатом. Ее целостность обеспечивается единым образовательным пространством, представляющим собой совокупность образовательной идеологии и политики, нормативно-правовой базы, организационно-управленческих механизмов, содержания образования, реализуемого в образовательных учреждениях данной территории, единого информационного пространства.

На муниципальную систему образования оказывают существенное влияние факторы внешней среды, являющиеся социально-педагогическими условиями ее функционирования и развития (общие: политические, социальные, экономические, культурные, национальные, географические, институциональные и др.; специфические – особенности социально-демографического состава учащихся, территориальная специфика образовательной системы (городская или сельская), материально-техническая база, воспитательные возможности окружающей среды и др.) [1]. Проведенный нами в 2002–2004 гг. констатирующий эксперимент позволил определить степень влияния указанных условий на развитие муниципальной образовательной системы Майского района, выступающей в нашем исследовании объектом управления. Она рассматривалась нами в контексте региональной специфики и особенностей национально-региональной системы образования Кабардино-Балкарской Республики. Предпосылками оптимизации действующих систем управления муниципальным образованием стали: изменившиеся условия внешней среды, социально значимой для образовательной системы; повы-

шение ожиданий и требований к школе со стороны общества; приоритетность сферы образования в республике; развитие инновационных процессов в российском образовании. В качестве эффективного способа модернизации системы управления образованием на муниципальном уровне мы определили системное проектирование, предполагающее изменения во всех ее частях (оргструктура, механизмы, функции управления, организационные формы управленческой деятельности и др.).

В ходе формирующего эксперимента, организованного на базе муниципальной образовательной системы Майского района Кабардино-Балкарской Республики (2005–2008), была разработана и апробирована модель управления муниципальным образованием на основе демократических государственно-общественных отношений. Модель представляет собой совокупность: 1) взаимосвязанных, научно обоснованных подходов к управлению (системный, программно-целевой, социально-психологический, диалоговый, творческий, мотивационный); 2) принципов (демократизация, государственно-общественное взаимодействие, целесообразное сочетание единоначалия и самоуправления, муниципализация, управленческая поддержка, открытость системы); 3) идей (единое образовательное пространство, социальное партнерство, сотрудничество, ценностно-смысловое согласование действий субъектов управления); 4) условий (поддержка учредителя и общественности, разделяемые участниками эксперимента ценностные основания управления, единое открытое информационно-образовательное пространство, развитие социального партнерства); 5) описание взаимосвязей и образцов взаимодействия между ее субъектами.

Совокупность указанных идей, подходов, принципов управления составляет концептуальную основу разработанной нами модели управления муниципальной системой образования на основе демократических государственно-общественных отношений. Структура такого управления включает четыре уровня.

1. На первом уровне (*стратегическое управление*) осуществляется разработка образовательной идеологии и политики, согласованное с общественными органами принятие стратегических решений, нацеленных на развитие системы образования. Субъектами управления на этом уровне выступают: руководитель муниципального органа управления образованием; районная конференция работников образования; муниципальный общественный Совет по вопросам образования, наделенный конкретными управленческими полномочиями, в том числе по согласованию распределения стимулирующих выплат руководителям образовательных учреждений за результативность труда; районный Совет председателей профсоюзных комитетов образовательных учреждений; управленческий консилиум; межведомственные советы (комиссии); группы разработки и контроля реализации му-

ниципальной Программы развития, целевых программ.

2. На втором уровне (*тактическое управление*) разрабатываются и реализуются механизмы функционирования образовательной системы в рамках действующего законодательства и единого информационного поля. Субъектами управления являются: специалисты муниципального органа управления образованием, две постоянно действующие районные комиссии – аттестационная и конфликтная, экспертные группы, бухгалтерская служба, институты общественных инспекторов-методистов и инспекторов по охране детства.

3. Третий уровень (*оперативное управление*) предназначен для организации методической работы, учебы и информационно-методической поддержки педагогических работников различных категорий. Субъектами управления выступают: районная методическая служба (методический кабинет и Центр информационных технологий), районные методические объединения педагогов, лаборатория социологических исследований, а также учителя, воспитатели и другие педагогические работники, входящие в состав экспертного и методического советов, временных исследовательских и творческих групп.

4. Четвертый уровень управления (*соуправление и самоуправление*) – уровень учащихся, где взрослым отводится роль кураторов, тьюторов, основной функцией которых является педагогическое руководство. В качестве структурных компонентов данной горизонтали управления представлены: районное исследовательское общество учащихся, их проектные и исследовательские группы, районная школа ученического самоуправления [2].

Созданная четырехуровневая система государственно-общественного управления образованием характеризуется разветвленными горизонтальными связями, что обеспечивает возможность участия в управлении широких кругов общественности (см. рис. 1). Организационная структура такой системы отличается гибкостью, т. е. может изменяться в зависимости от условий и характера решаемых задач.

Субъектами данной системы являются: 1) все участники образовательного процесса (педагогические работники, учащиеся, родители), их органы самоуправления, зарегистрированные в уставе образовательного учреждения; 2) учредитель муниципальных образовательных учреждений в лице местной администрации, муниципальный орган управления образованием и общественные органы (советы, консилиумы, комиссии и др.). Их деятельность, процедуры и механизмы взаимодействия регламентируются нормативно-правовой базой, отвечающей принципу единства федеральных, региональных и муниципальных требований. Это способствует четкому пониманию целей, функций, полномочий и ответственности, обозначает границы компетенции. Объединяющим, связующим





Рис. 2. Результаты внедрения модели государственно-общественного управления муниципальной образовательной системой

данных, свидетельствующих об успешности решения ею главной задачи – создания условий для повышения квалификации педагогических кадров (табл. 1).

Системная работа по организации непрерывного образования педагогических и управленческих кадров привела к получению образовательными учреждениями статусов «опорной школы» по методической и воспитательной работе, экспериментальной площадки, достижению высоких показателей в конкурсе общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы, в рамках приоритетного национального проекта «Образование» (табл. 2).

О развитии демократического государственно-общественного характера управления образованием свидетельствуют данные табл. 3.

Выделим общие результаты эффективности разработанной модели управления: формирование компетентной муниципальной управленческой команды [3]; наличие во всех образовательных учреждениях управляющих советов, органов ученического самоуправления, общественных объединений; создание четырехуровневой целостной системы государственно-общественного управления образованием; расширение участия различных субъектов образовательного процесса и социальных партнеров в управлении му-

ниципальной системой образования через разработку и реализацию мероприятий Программы развития образования Майского района, межведомственных целевых программ; развитие инновационных процессов (введение дошкольного образования, отработка различных моделей профильного обучения в 60 % школ, механизмов нормативного подушевого финансирования в 100 % школ и др.); повышение качества образования и результативности работы образовательных учреждений в целом (ежегодно свыше 50 % выпускников школ поступают в вузы, причем большинство – за пределами республики; доля общеобразовательных учреждений, проявляющих социальную и образовательную активность, повысилась с 38,3 % в 2004 г. до 77 % в 2008 г.; за 3 года реализации приоритетного национального проекта «Образование» 61,4 % школ стали победителями конкурса общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы).

Многие положения нашего исследования легли в основу республиканской Концепции государственно-общественного управления в сфере общего образования (раздел «Расширение общественного участия в управлении образованием» комплексного проекта модернизации образования в Кабардино-Балкарской Республике на 2008–2009 гг.). Некоторые положения

Таблица 1

Повышение квалификации педагогических работников и результаты их участия в конкурсах профессионального мастерства

№ п/п	Педагогические работники	Год		
		2004	2006	2008
1	Имеют квалификационные категории (% от общего числа) – первую – высшую	25	28	28
		11	16	23
2	Победители и призеры республиканских конкурсов профессионального мастерства (чел. / % от числа участников)	0 / 0	5 / 83	6 / 100
3	Победители конкурса учителей, активно внедряющих инновационные образовательные технологии в рамках приоритетного национального проекта «Образование» (чел. / %)	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
		3 / 75	6 / 85	10 / 100

Таблица 2

Доля школ с инновационной активностью, % от общего числа

№	Показатели	Год			Примечание
		2004	2006	2008	
1	Образовательные учреждения, получившие статус:				
	– «опорной школы» по методической работе	15.4	46	61.4	Решение районного методического совета, утверждено приказом Управления образования
	– муниципальной экспериментальной площадки	0	10	46	Утверждено районным Советом по вопросам образования
	– республиканской экспериментальной площадки по отработке моделей профильного обучения	0	20	50	Утверждено приказом Министерства образования и науки КБР
	– республиканской экспериментальной площадки по отработке механизмов нормативного подушевого финансирования	0	0	100	Утверждено постановлением Правительства Кабардино-Балкарской Республики
2	Школы – победители конкурса общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы в рамках приоритетного национального проекта «Образование»	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	За 3 года участия в приоритетном национальном проекте «Образование» 61.4 % школ стали победителями и получили президентский грант в размере 1 млн р.
		15.4	23	23	
3	Этот же показатель в % от числа участников	100	75	100	

доведены до уровня практических разработок и использованы в деятельности российских муниципальных органов управления образованием [4] и образовательных учреждений Кабардино-Балкарской Республики [5, 6].

**Основные выводы:**

В современных условиях эффективным является стратегическое управление муниципальной образова-

тельной системой, построенное на демократических государственно-общественных отношениях. Это отношения между государством в лице его органов власти и управления и обществом в лице различных гражданских институтов, позволяющие обеспечить их эффективное взаимодействие, направленное на удовлетворение интересов каждой из сторон. Основной функцией такого управления является оптимальное

## Развитие государственно-общественного характера управления образованием

№ п/п	Показатели	2004 г.	2007 г.	2008 г.
<b>1</b>	<b>Создание органов самоуправления, общественных объединений на школьном и муниципальном уровнях</b>			
	Органы самоуправления образовательных учреждений (% от общего числа):			
1.1	– совет образовательного учреждения	100	100	–
	– попечительский совет	56	100	–
	– родительский комитет	100	100	100
	– органы ученического самоуправления	69.3	100	100
	– управляющий совет	0	0	100
1.2	Детские общественные организации (% от общего числа образовательных учреждений)	77	100	100
1.3	Муниципальный орган государственно-общественного управления образованием, решения которого носят обязательный характер (шт.)	0	1	1
1.4	Муниципальные органы управления, принимающие коллегиальные решения по различным направлениям деятельности муниципальной образовательной системы (шт.)	2	10	10
1.5	Временные структуры, созданные для решения краткосрочных задач (шт.)	0	6	6
<b>2</b>	<b>Обеспечение принципа открытости образования</b>			
2.1	Создание школьных сайтов и размещение на них информации о результатах деятельности образовательных учреждений (% от общего числа школ)	0	61,4	100
2.2	Выпуск школьных газет (% от общего числа школ)	0	23	54
2.3	Наличие публичного доклада образовательного учреждения (% от общего числа школ)	0	614	100

сочетание государственных и общественных начал в интересах человека, муниципального социума и властей, обеспечение реализации и удовлетворения многообразных образовательных потребностей территориального общества.

2. Модель управления муниципальной системой образования на основе демократических государственно-общественных отношений представляет собой совокупность взаимосвязанных, научно обоснованных подходов, принципов, идей, условий, описание взаимосвязей и образцов взаимодействия между ее субъектами. Организационная структура такой модели включает четыре уровня: 1) стратегическое управление – принятие его субъектами стратегических ре-

шений, нацеленных на развитие муниципального образования; 2) тактическое управление – разработка и реализация механизмов функционирования образовательной системы в рамках действующего законодательства и единого информационного поля; 3) оперативное управление – организация методической работы, учебы и информационно-методической поддержки работников образования различных категорий; 4) соуправление и самоуправление – участие школьников в организации школьной жизни, в деятельности системы образования муниципалитета.

3. Расширение общественного участия в управлении образованием способствует улучшению его качества.

### Список литературы

1. Сластенин В. А. Педагогика: учеб. пос. для студ. высш. пед. учеб. заведений. 3-е изд. М.: Изд. центр «Академия», 2004. С. 494.
2. Саенко Т. В. Ученическое самоуправление в школе как состязательная среда // Этнодидактика народов России: обучение и воспитание в состязательной среде: мат-лы VI Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Ф. Г. Ялалова. Нижнекамск: Изд-во НМИ, 2008. С. 179–180.
3. Саенко Т. В. Профессионализация управленческой деятельности // Народное образование. 2007. № 7. С. 69–72.
4. Организация деятельности муниципального органа управления образованием (из опыта работы): сб. нормативно-правовых и локальных актов / под ред. Т. В. Саенко. М.: Поматур, 2007. 234 с.

5. Методика разработки программы развития школы / под ред. Т. В. Саенко. Нальчик: Книга, 2007. 368 с.
6. Комплексный проект модернизации региональной системы образования Кабардино-Балкарской Республики / сост. С. Х. Шагапсов, З. М. Муртазов, Т. В. Саенко и др.; под ред. А. И. Адамского. М.: Эврика, 2008. С. 48–49, 94–98.

Саенко Т. В., руководитель.

**Управление образования администрации Майского муниципального района.**

Ул. Гагарина, 6, г. Майский, Кабардино-Балкарская Республика, Россия, 361100.

E-mail: saenko\_tatyana@mail.ru

*Материал поступил в редакцию 22.01.2009*

*T. V. Saenko*

#### **CREATION OF THE SYSTEM STATE-PUBLIC MANAGEMENT OF EDUCATION ON THE MUNICIPAL LEVEL**

In the article the author described the model of management of municipal system of education which is based on democratic state-public relations (the approaches, principles, ideas, four-levels organizing structure). There are also shown results to its tests on the base of the educational system Maiskiy municipal region of the Kabardino-Balkar Republic.

**Key words:** *the municipal system of education, state-public management, model of management, organizing structure.*

Saenko T. V.

**Education Administration Office of the Mayski Municipal District.**

Ul. Gagarina, 6, Mayski, Kabardino-Balkar Republic, Russia, 361100.

E-mail: saenko\_tatyana@mail.ru