

УДК 37.014  
ББК 431.к

## **ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УРОВНЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ: ПРАКТИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ**

**Б. А. Куган**

Законы РФ «Об образовании» и «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» позволяют сделать региональную систему управления образованием более гибкой, чем прежде, сориентированной на развитие, местные особенности и образовательные запросы территорий. Однако, нарастающий процесс демократизации системы управления образованием требует разграничения функций между региональными и муниципальными органами управления образованием.

Необходимость разграничения полномочий между субъектами управления образованием и целесообразность сохранения (укрепления) «управленческой вертикали» обуславливают поиск путей выхода из ситуации так, чтобы и полномочия были разграничены, и иерархически построенная вертикаль не только не разрушалась бы, но и, наоборот, укреплялась. Другими словами, *единство образовательного пространства обеспечивается единством управления образованием*. Однако, разработанных подходов обеспечения единого управления образованием явно недостаточно. Поэтому обеспечение целостности управления образованием становится актуальной проблемой не только практики образования, но и педагогики.

Одним из аспектов этой проблемы является обеспечение целостности управления образованием на региональном (областном) и муниципальном (местном) уровнях власти. Решение этой проблемы видится не только в том, как разграничивать властные полномочия между соответствующими субъектами и сохранить при этом управленческую вертикаль, но и в том, чтобы мобилизовать резервы межведомственного взаимодействия субъектов на каждом из указанных уровней управления образованием. Методологической основой решения, таким образом сформулированной проблемы, может стать системно-

синергетическая концепция гуманно-ориентированного образования (Г. Н. Сериков).

Внутренние связи и отношения между компонентами обеспечиваются наличием механизмов связи: общих целей, согласованности, скоординированности, преемственности между элементами, а также единой, согласованной политики управления функционированием образовательной системой области. Именно управление образованием обеспечивает потенциальную возможность целенаправленного развития системы образования. Единство методологических оснований решения проблемы создания региональной системы образования предполагает системную организацию управления образованием.

Определяя морфологию областной системы образования, мы ориентировались на основные направления федеральной политики в области образования, а также на их специфические ветви, обусловленные особенностями регионального образовательного пространства.

В составе управленческого взаимодействия выделяем три компонента: распорядительно-организующий, взаимно согласовывающий, исполнительно-регулирующий. Управленческое взаимодействие мы рассматриваем в двух направлениях: по управленческой вертикали и по горизонтали. Признаком системного взаимодействия является взаимосвязанность всех аспектов управления на основе общих целей управления образованием в регионе. Указанные компоненты способствуют укреплению вертикальных и горизонтальных системных связей. **Распорядительно-организующий** компонент выражает командно-подчинительные аспекты во взаимоотношениях участников образования, усиливает управление по вертикали. С другой стороны, его выражением является доминирование воли самого субъекта деятельности по отношению к выполняемому заданию.

**Взаимно согласовывающий компонент** означает равноправное сотрудничество, укрепляет горизонтальные связи, а также увеличивает эффективность управления по вертикали, основываясь на согласовании управленческих решений высшего звена управления с низшими по отношению к ним.

**Исполнительно-регулирующий** компонент означает индивидуальность исполнителя, согласованность выполнения управленческих решений

с обстоятельствами, и позволяет выполнять допустимые коррективы принятых решений.

При управлении системой образования стоит задача разграничения функций между областным (региональным) и муниципальными органами управления, одновременно с их согласованием. Суть согласования и разграничения в сжатой форме выражают специфические и обобщенные цели управления образованием. Цели управления на региональном уровне: обеспечение целостности и эффективности системы образования и обеспечение образовательных потребностей в регионе. На этом уровне управления, преобладает ориентация на учет потребностей общества (и их региональных особенностей).

Цели управления на муниципальном уровне: обеспечение целостности и эффективности работы образовательных учреждений, обеспечение личных и групповых образовательных потребностей граждан. На этом уровне управления преобладает учет личных образовательных потребностей людей. Их общность – достижение учащимися уровня образованности, соответствующего Государственному образовательному стандарту и удовлетворение личных образовательных потребностей учащихся. Общность целей управления достигается согласованием общественных и личных образовательных целей.

Согласованность управления на региональном и муниципальном уровнях обеспечивается единством и взаимообусловленностью информационного и документационного обеспечения, наличием региональных систем стимулирования педагогических кадров, контроля и мониторинга. Решение этой проблемы в условиях преимущественно сельскохозяйственного региона предполагает учет особенностей в его осуществлении. Речь идет и об учете социальной специфики села, и об особенностях менталитета сельского жителя, и о целесообразности особой педагогической поддержки населения.

В Курганской области накоплен определенный опыт решения указанной проблемы. Остановимся на одном из направлений взаимодействия субъектов регионального и муниципальных уровней в управлении образованием: разработке и принятии региональной и муниципальных программ развития. Областная программа определяет законодательно нашу совместную деятельность. Несколько лет шел поиск механизма принятия программы, которая стала бы

согласованным и консолидированным мнением тех людей, от которых зависит развитие образования в области. Эта модель найдена, она состоит из ряда частей и значительно отличается от предыдущей технологии нашей деятельности.

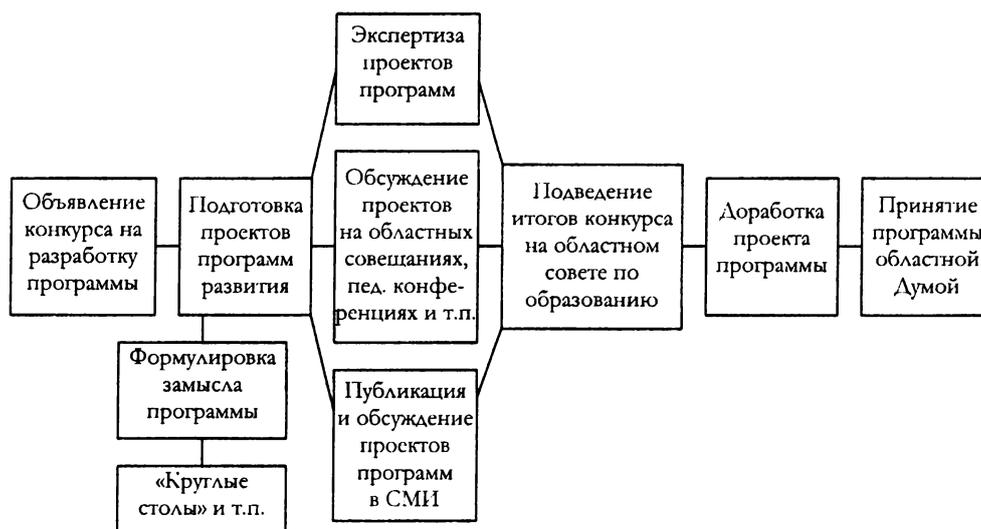


Схема 1. Модель разработки и принятия областной программы развития образования

Опыт разработки такой программы показывает, что наиболее удачно она осуществляется при успешном прохождении следующих этапов:

Первый этап – организационный. Программа формируется на конкурсной основе. Правительство области рассматривает условия конкурса по разработке программы, определяет сроки представления проектов, стимулы для победителей. Утверждаются требования к будущей программе развития региональной системы управления: ее ориентация на ключевые проблемы этой системы, прогностичность, системность, реалистичность, интегрированность, контролируемость, информационная насыщенность, логичность и культура оформления. Определяется состав конкурсной комиссии. Постановление правительства области публикуется в средствах массовой информации. Приказом ГлавУО утверждается Совет программы как оперативный орган управления ее разработкой.

Второй этап – выявление и анализ существующих проблем в региональном управлении образованием, их ранжирование по значимости.

Третий этап – формирование замысла программы развития управления. На этом этапе идет формирование и согласование целей на старте формирования замысла: не тратя время на ложные траектории, из огромного количества целей выбираются те цели, которые являются самыми актуальными и, одновременно, достижимыми на данном этапе развития системы образования. Собранные все вместе цели программы развития управления в качестве замысла, выносятся на широкое обсуждение. Замысел программы обсуждается по образовательным сферам. Затем проходит обсуждение на парламентских слушаниях. То есть, имеется возможность подключить законодателей в процесс подготовки столь важного документа, а не тогда, когда он уже «на выходе». В течение нескольких месяцев заинтересованные лица более внимательно вникают в проблему, вносят замечания. Это серьезная гарантия того, что будет допущено меньше ошибок и просчетов.

Другой момент, который раньше не учитывали – значительная часть общества состоит в различных партиях, объединениях, и у нее, что вполне естественно, имеются разные взгляды на предназначение образования, его цели в современном развитии. Мы проводим обсуждение замысла программы со всеми представителями политических партий. Идет заинтересованная дискуссия, нацеленная на то, чтобы образование было консолидирующим, а не разделяющим звеном в переустройстве нашей жизни.

Четвертый этап разработки программы. Здесь разрабатывается и формируется общая концепция и стратегия перевода действующей системы в ее новое качественное состояние. Намечаются конкретные мероприятия, уточняются ресурсы и сроки.

Пятый этап – экономическое обоснование программы, определение ее затратной части. К сожалению, в условиях значительного дефицита средств дотационной территории планируются меры, в основном, за счет внутренних резервов. Этот раздел программы подвергается наиболее тщательному анализу финансовых органов, депутатских комитетов.

Шестой этап – экспертиза составленного проекта программы развития регионального управления образованием. Внешняя экспертиза программы

проводится Министерством образования. На этом этапе идет соотнесение стратегии региональной программы, с федеральной программой развития, с целью сохранения единого образовательного пространства. Вычленяются необходимые совместные мероприятия, которые, в дальнейшем ложатся в основу соглашения региона с Министерством образования России. Далее идет экспертиза правительства и областной Думы.

Аналогичная технология применяется и на муниципальном уровне. Создается система программного обеспечения развития образования на всех уровнях (Схема 2).

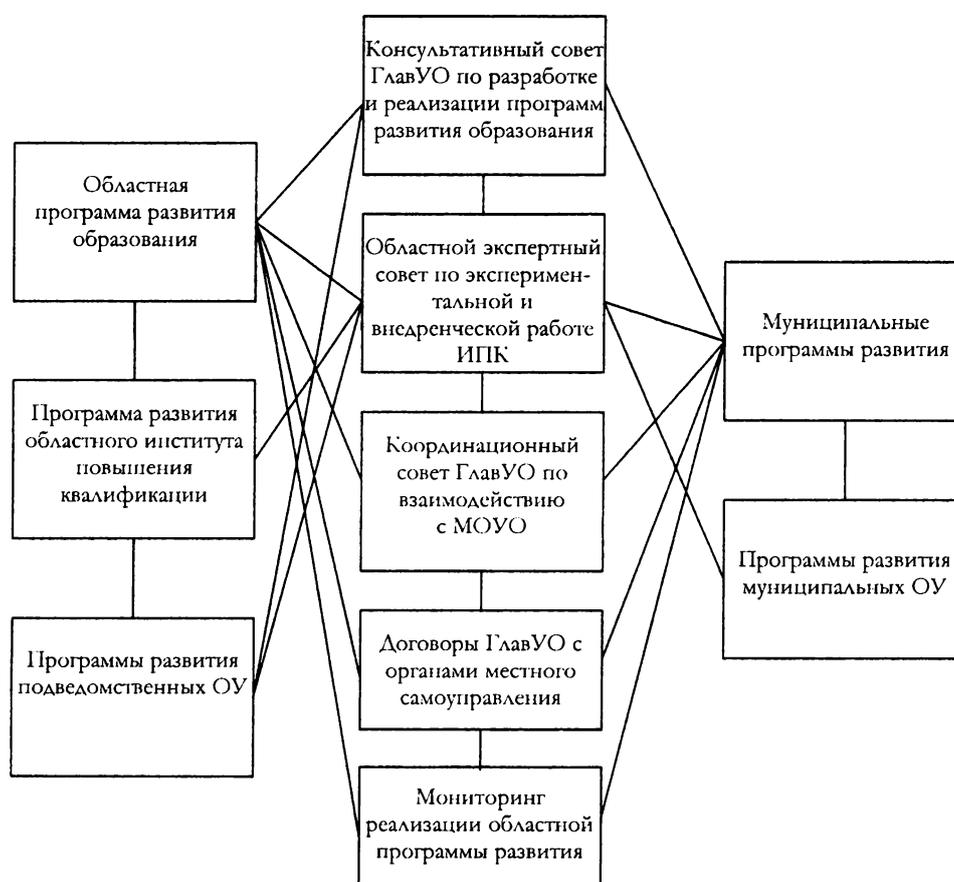


Схема 2. Обеспечение преемственности программ развития образования

Во всех муниципалитетах, Главное управление образования инициировало составление муниципальных программ развития образования. Однако необходимо, чтобы они были преемственны с областной программой, ее замыслом. Для обеспечения этого, создан консультативный совет ГлавУО по разработке и реализации программ развития муниципальных органов, в течение года мы заслушали проекты программ всех муниципальных органов управления образованием и, обсуждая, подсказывали им, что они не учли, что является более актуальным на сегодняшний день.

Еще одна форма влияния на формирование содержания муниципальных программ – это собеседования с Главами районных администраций. Они представляют в Правительство области долгосрочные программы социально-экономического развития и на предстоящий год. Управление образования принимает участие в их обсуждении.

Стройности взаимодействия способствует создаваемая регионально-нормативная база. Так, год назад был принят Закон «О правовом регулировании отношений в сфере образования на территории Курганской области», который уточнил обязанности и ответственность муниципальных органов управления образованием.

Кроме того, во взаимодействии сторон, отвечающих за образование, есть много рабочих, в большей степени тактических моментов. В таких случаях работает механизм договоров. Составление договоров, соглашений, взаимных обязательств помогает найти оптимальные решения.

Отдельно следует сказать о совместной с муниципальными органами управления образованием аналитической деятельности. Для этого разработано Положение о мониторинге реализации «Программы развития образования Курганской области». Мониторинг представляет собой специально организованное, систематическое наблюдение за состоянием и развитием системы образования области с целью ее оценки, контроля и внесения необходимых корректив. Общее руководство мониторингом и формирование единого информационного банка находится в компетенции информационно-аналитического отдела Главного управления образования.

Дополнительно к статистической отчетности нами введена критериальная оценка деятельности по обеспечению развития системы образования: на

региональном уровне – муниципальных органов управления образованием, на муниципальном – образовательных учреждений.

Критерии и показатели оценки управленческой деятельности муниципальных органов управления образованием согласовываются и утверждаются ежегодно на очередном этапе реализации областной программы исходя из задач, определенных для решения на данном этапе по каждому направлению деятельности: дошкольному, начальному, основному общему, среднему общему образованию; лицензированию, аттестации и аккредитации образовательных учреждений; социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; материально-техническому, информационному, кадровому и финансовому обеспечению. В связи с решением поставленной задачи критерии могут меняться.

В разделе указанных направлений на областном уровне формируется прогноз выполнения утвержденных критериев, которые доводятся до глав и органов управления образованием городов и районов. Муниципальными органами управления образованием утверждаются критерии реализации очередного этапа программы для подведомственных учреждений, что позволяет в комплексе оценивать работу каждого образовательного учреждения. Сбор информации о выполнении утвержденных критериев, осуществляется в обратном порядке: учреждение, муниципальный орган управления образованием, управление образования области. Исходя из этого управленческая деятельность комитета образования области направлена на осуществление контроля за выполнением утвержденных критериев и снятие напряжений, возникающих в ходе их реализации.

Итоги реализации каждого этапа областной программы подводятся на совещаниях на уровне губернатора области, с приглашением глав городов и районов, руководителей муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений.

Таким образом, критериальная оценка деятельности образовательных учреждений позволяет, с одной стороны – определить по каждому направлению этой деятельности достигнутые успехи и вычленившие существующие проблемы, требующие решения, с другой стороны, ежегодно корректировать управленческую деятельность как областного управления образования, так и органов управления образованием на местах.

Все вышеперечисленные подходы к осуществлению взаимодействия субъектов регионального и муниципальных уровней образования обеспечивают целостность управления и поступательность развития.

#### *Литература*

1. Программно-целевое управление развитием образования: опыт, проблемы, перспективы. / Под. редакцией А. М. Моисеева. – М., 2001.
2. *Ретин С. А.* Программно-целевой принцип управления образованием. – Челябинск: Изд-во ЧГПУ «Факел», 1999.
3. *Сериков Г. Н.* Образование: аспекты системного отражения. – Курган: Изд-во «Зауралье», 1997.
4. *Сериков Г. Н.* Управление образованием: системная интерпретация. – Челябинск: Изд-во ЧГПУ «Факел», 1998.
5. *Третьяков П. И.* и др. Регион: управление образованием по результатам. – М.: Новая школа, 2001.

УДК 377: 316.35  
ББК Ч4.461.1

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИЗАЦИИ УЧАЩЕЙСЯ МОЛОДЕЖИ В СИСТЕМЕ НАЧАЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Е. В. Ткаченко**

Два года назад в институте развития профессионального образования (Москва) в рамках научных программ Минобразования России был начат исследовательский проект «Социальный портрет учащихся НПО» (соруководители проекта доктор философских наук И. П. Смирнов и академик РАО Е. В. Ткаченко).

В проекте рассмотрены жизненные ценности и планы, приоритеты, идеологические ориентации, общественная активность, отношение к образованию, мотивы выбора профессии, социальный статус самой сложной категории молодежи: подростков системы начального профессионального образования.