

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ КАК СРЕДСТВО ИНТЕГРАЦИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ И СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ СРЕДЫ

В данной статье рассматриваются вопросы модернизации и демократизации системы управления образованием. Муниципализация образования, где проводимая образовательная политика обретает предельно опредмеченный характер, предусматривает участие местной власти и социума в государственно-общественном управлении образованием, инициирование и создание гражданских институтов содействия образованию, проведение общественной экспертизы результатов системы, интеграцию и взаимодействие образовательной и социокультурной среды.

Изменения в государственно-политическом устройстве и социально-экономической жизни в России обусловили модернизацию системы и практики управления образованием.

С начала 90-х годов XX века произошли существенные сдвиги в организации управления образованием:

- разработаны законодательные акты, регулирующие деятельность системы управления образованием, и стратегические документы, определяющие концептуальные ориентиры ее развития (Федеральная программа развития образования, Национальная доктрина образования РФ, Концепция модернизации российского образования, Национальный проект «Образование»);

- приведены в соответствие с федеративным устройством Российского государства полномочия субъектов федерации и органов местного самоуправления в образовательной сфере;

- заложена правовая база академической самостоятельности учебных заведений;

- преодолевается ведомственный подход к управлению образовательными учреждениями;

- происходит становление взаимодействия государственных и общественных форм управления образованием.

В процессе модернизации претерпевают изменения образовательные системы всех уровней: федерального, регионального, муниципального, а также уровня отдельного образовательного института.

Федеральному уровню в новых условиях модернизации образования отводится роль сохранения единого образовательного пространства, образовательной полити-

ки и развития системы непрерывного образования.

В задачи региональных систем образования входит, опираясь на общегосударственную политику в области образования, разработка основ региональной политики и стратегии развития образования региона. Региональная образовательная стратегия (или стратегия развития региональной системы образования) определяет планируемые системные изменения и основные способы их осуществления.

На муниципальном уровне образовательная политика обретает предельно опредмеченный характер, поскольку она находится в тесном и непосредственном соприкосновении, взаимодействии с образовательными учреждениями и потребностями отдельных людей.

Управление образованием на муниципальном уровне предусматривает участие местной власти и местной общественности как в управлении образованием через соответствующие муниципальные органы, так и непосредственно в деятельности образовательных учреждений; привлечение дополнительных местных ресурсов для их развития; пробуждение интереса к проблемам образования в местном сообществе.

Муниципальная система образования, как утверждает В.Б. Новичков, – это новый для современной России тип саморазвивающегося социального организма, полигон общественно-политических инноваций [5; с. 42].

Н.И. Роговцева представляет муниципальную систему образования как совокупность:

- разноуровневых вариантов образовательных программ, составленных с учетом научно-культурных особенностей и исторических традиций города;

– муниципальных образовательных стандартов, обеспечивающих их выполнение;

– сбалансированной сети реализующих их образовательных учреждений, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения в разнообразных образовательных услугах на основе их склонностей и способностей;

– системы административных и государственно-общественных органов управления, обеспечивающих функционирование и развитие образования с учетом реальных ресурсных возможностей города [7; с. 4].

Мы согласны с определением М.В. Артюхова, рассматривающего муниципальную систему образования как административно-территориальную, целостную совокупность сбалансированных и связанных между собой образовательных и управленческих процессов, реализуемых соответствующими традиционными, коррекционными, развивающими образовательными и иными институтами на территории города для удовлетворения разнообразных образовательных потребностей населения на основе склонностей и способностей детей с учетом гуманистических ценностей и их культурной самобытности [1; с. 36].

Сущностными признаками муниципальной образовательной системы выступают:

– наличие образовательных стандартов, устанавливающих по некоторым учебным дисциплинам уровень образованности выпускников образовательных учреждений;

– наличие разнообразных вариантов образовательных программ, которые отражают научно-культурные особенности города, учитывают его исторические традиции и наследие;

– наличие дифференцированной сети образовательных учреждений, удовлетворяющих потребности населения в разнообразных образовательных услугах в соответствии с интересами и склонностями детей;

– наличие системы государственных органов управления, способных обеспечить стабильность функционирования органов управления, образовательных учреждений и в целом муниципальной образовательной системы;

– наличие государственно-общественных, независимых организаций, обеспечивающих экспертизу результативности

работ всех компонентов системы, контроль обеспечения муниципальных стандартов.

Обеспечение реализации социальной функции образования, по мнению Л.Я. Барсуковой, приводит к необходимости постановки новых целевых ориентиров муниципального управления развитием образования:

– цели формирования единого образовательного пространства, обеспечивающие высокоэффективную систему услуг и условий, отвечающих образовательным потребностям всех слоев и групп населения;

– цели формирования практики социализации и воспитания подрастающего поколения с учетом общечеловеческих ценностей и ценностей национальной культуры;

– цели превращения образования в развивающую и развивающуюся систему, способную обеспечивать развитие личности и развитие местных общественных систем при условии корпоративного взаимодействия между всеми социальными институтами [2; с. 2].

Таким образом, основными задачами, на решение которых направлена деятельность муниципальных органов управления образованием, являются:

– развитие местного самоуправления образованием через вовлечение широкой общественности в управление и развитие образования, в решение вопросов деятельности образовательных учреждений;

– формирование муниципальной системы образования с учетом потребностей населения и запросов локальных рынков труда;

– обеспечение удовлетворения специфических образовательных потребностей населения;

– непосредственный контроль за реализацией конституционных прав граждан на образование и обеспечение финансовых, материально-технических, кадровых и других условий, необходимых для нормальной деятельности учреждений образования;

– обеспечение адресной социальной поддержки определенных категорий обучающихся, воспитанников;

– создание нормативно-правовой базы местного самоуправления, обеспечивающей функционирование и развитие образовательного учреждения.

Особенностями муниципальной политики в отличие от федеральной и региональной являются:

- короткий цикл от принятия решений до проявления его последствий;
- личная включенность власти в местные проблемы и отношения;
- повышенная ответственность за принятие решения;
- учет интересов местного сообщества и региональной элиты;
- возможность оперативной обратной связи;
- финансирование из местных источников;
- динамика самоопределения и ответственного выбора в каждой ситуации.

С учетом этих особенностей становление местного самоуправления в целом и образовательной политики по муниципализации системы образования в частности может быть основано сегодня на принципах целостности, стабилизации и устойчивого развития.

Целостности – как учета взаимозависимости составляющих города как многомерной социокультурной реальности; необходимости кооперации конкурирующих систем в условиях общей недостаточности ресурсов; согласования интересов внешних и внутренних субъектов муниципальной политики в области образования; отчетливости и внятности границ компетенции субъектов муниципальной образовательной политики; единства действий субъектов образовательной политики; преемственности и непрерывности в череде традиций и их инновационных изменений.

Стабилизации – как принципа, требующего устранения причин возникновения критических ситуаций в социуме; создания условий, позволяющих минимизировать возможные негативные, в первую очередь социальные и экологические, последствия принятия решений; инвентаризации уже имеющихся в распоряжении ресурсов и опоры на их использование; надежности системы управления городскими процессами и ситуацией в условиях кризиса.

Устойчивого развития – как создания многообразия возможностей и постоянного обновления содержания и форм образовательного

процесса; учета ограниченности как имеющихся, так и будущих ресурсов; определения зоны ближайшего шага развития, не допускающего деструктивных изменений; необходимости введения поэтапных (близкосрочных, среднесрочных и долгосрочных) преобразований и переходных периодов между ними.

Российский исторический и зарубежный опыт наглядно свидетельствует, что муниципализация образования, образовательная деятельность местного самоуправления – действенный, эффективнейший рычаг развития не только образования, но и социально-психологической среды в районе, городе, регионе (Э.Д. Днепров, Ю.С. Алферов, Н.Н. Кубликов, Т.А. Панкова, Л.Я. Олифиренко, О.А. Самородова и др.).

Социально-педагогическая деятельность муниципальных учреждений в современных условиях, помимо воспитательных задач, выполняет важные общественные функции – способствует предупреждению неблагополучия, в значительной степени стабилизирует общество. Она является важной частью социальной политики современных государств, которая нацелена на создание условий для полноценного развития личности; отличается своеобразием национальных традиций, экономических и социальных условий. Общественная значимость социально-педагогической деятельности муниципальных учреждений определяется гуманистической направленностью, а основным ее принципом является обеспечение гармоничного развития личности ребенка. Муниципалитет является координатором, обеспечивающим междисциплинарное и межотраслевое взаимодействие различных учреждений.

Управление образованием на муниципальном уровне призвано осуществлять всесторонний учет как образовательных потребностей местного населения, так и социальных потребностей учреждений образования, то есть способствовать «...формированию социально-целесообразной образовательной системы и образовательно-целесообразного социума» (Э.Д. Днепров) [4; с. 128].

В социально-политическом плане муниципализация образования, таким образом, содействует:

- сближению местной власти, местного сообщества и школы, их теснейшей взаимосвязи и взаимодействию;
- развитию целостности и управляемости системы муниципального образования;
- созданию самостоятельных общественных структур управления в такой крупнейшей сфере социальной деятельности, как образование;
- преодолению разобщенности местного сообщества, формированию в нем общинного сознания, общественных деятельных структур как первичных очагов развития гражданского общества;
- поддержкой инновационных процессов и педагогического творчества;
- социальной защите и охране детства;
- поддержку статуса и социально-профессионального самочувствия работников образования;
- обеспечению инвестиций в образование.

В организационно-педагогическом плане муниципализация образования выступает как механизм преодоления изолированности, разобщенности образовательных учреждений, установления их взаимосвязей и взаимодополнения, как механизм реального разделения образовательного труда и одновременно – его интеграции. За счет муниципализации образования муниципальный округ формируется как единый, целостный, многопрофильный и многофункциональный образовательный комплекс, с единой, мобильной системой общих ресурсов развития образования. Управление образованием на муниципальном уровне призвано стимулировать создание объединенных, укрупненных образовательных единиц – образовательных комплексов, ассоциаций и др., что помогает аккумулировать и мобилизовать наличный образовательный потенциал.

В социально-педагогическом плане муниципализация образования способствует взаимодействию образования и социально-культурной среды, их взаимообогащению, развитию школы как социокультурного центра общины (Днепров Э.Д.).

Таким образом, управление муниципальной системой образования должно строиться на основе развития демократических

государственно-общественных отношений, которые придадут всей системе социоориентированный характер.

Социоориентированное школьное образование имеет огромный социально-воспитательный смысл и задает границы специально организованного целенаправленного процесса развития личности, ее социально-профессионального становления. Оренбург – это уникальная культурная среда с ее национально-региональной самобытностью, эмоционально-нравственным фоном жизни людей. В городе, где население занято преимущественно в нефте-газоперерабатывающей промышленности, школьное образование активно влияет на социокультурную среду, облагораживает ее, привносит социальные и личностные ценности, становится средством гуманизации отношений, чему способствуют разнообразие, вариативность, альтернативность, дифференциация сферы образования.

Основной целью управленческой деятельности стало проведение на территории города единой образовательной политики, направленной на обеспечение права граждан на получение общедоступного и качественного образования и обеспечение эффективного функционирования и развития образовательного комплекса города. Специфика данной управленческой деятельности заключалась в сочетании функций оперативного управления образованием и установления партнерских отношений с субъектами образования.

Для ускорения процессов демократизации в управлении созданы механизмы, иницирующие и поддерживающие преобразования социально-педагогической действительности. Подобным механизмом выступило государственно-общественное взаимодействие, т. е. такая совместная деятельность государственных структур и общественности в сфере образования, которая удовлетворяет потребностям общества и не противоречит интересам государства.

Особенность общественной составляющей управления и необходимость ее использования в современной системе образования раскрывают следующие позиции:

– общественное управление – это сфера взаимодействия людей, заинтересованных в деятельности системы образования;

– социум определяет социальный статус управления образованием, образует общий фон его жизнедеятельности;

– общественность выступает источником ресурсов развития системы образования;

– в социуме находятся партнеры, необходимые для решения образовательных задач;

– успешные отношения государственного и общественного управления строятся на основе открытости, полноты и достоверности информации, взаимопонимания и доверия;

– эти отношения благоприятно влияют на повышение качества образования, развитие социальных, адаптивных умений школьников [3; с. 23].

Таким образом, общественное управление мы рассматриваем как неотъемлемый компонент системы управления образованием и важный фактор ее развития.

Важнейшими линиями стратегии совместно-разделенной активности государственных и общественных составляющих явились:

– развитие потенциала и влияния профессиональной (педагогической и управленческой) образовательной общественности как фактора стимулирования активности широких общественных сил и их консолидации вокруг образования;

– специальные усилия субъектов управления по выявлению существующих форм активности и инициативы общественности в образовании и созданию максимально благоприятных условий для их проявления, институализации;

– опережающее становление и развитие общественной составляющей образовательного взаимодействия;

– готовность государственных и ведомственных субъектов управления к перераспределению полномочий и ответственности в сфере управления образованием в пользу общественной составляющей по мере реального развития потенциала последней [6; с. 134].

К устойчивым структурам и формам общественно-государственного управления относятся:

– на уровне органов управления образованием: Общественный совет по образованию, ассоциации руководителей образовательных учреждений, методические сообщества, социальное партнерство с научными, коммерческими и общественными организациями, городской экспертный совет и др.;

– на уровне образовательных учреждений: попечительские и управляющие советы, фонды развития образования, общешкольные конференции, союзы родительской общественности, детские объединения и организации, школьное самоуправление и др. [3; с. 23-24].

Эти структуры обеспечивают поддержку системы образования, позволяют объединить усилия всех заинтересованных сторон в ее развитии, делают результаты деятельности образовательных учреждений известными широкой общественности, родителям, ученым, предпринимателям – всем, кто заинтересован в развитии партнерских отношений в сфере образования.

В ходе реализации Программы развития системы образования г. Оренбурга, главным ориентиром которой был переход от ведомственного управления образованием к государственно-общественному, произошли следующие изменения:

– на муниципальном уровне:

▪ изменилось соотношение ответственности за результаты образования государства и общества в сторону увеличения ответственности общества (что соответствует общим принципам организации местного самоуправления);

▪ установление партнерских отношений между государством и обществом в сфере распределения образовательных услуг;

– на уровне образовательного учреждения:

▪ установление конструктивного взаимодействия по оптимальному достижению целей развития образовательного учреждения;

▪ развитие отношений между школой и общественностью по вопросам образования учащихся;

▪ формирование отношений по вопросам привлечения и целевого использования финансовых ресурсов [6; с. 136].

Таким образом, был осуществлен постепенный переход:

– от оппозиционных и нейтральных отношений по поводу распределения управленческих полномочий между государственными и общественными структурами – к конструктивному взаимодействию,

– от эпизодических и бессистемных контактов – к постоянному, становящемуся нормой жизни и традицией интенсивному диалогу.

В качестве управляющего координационного органа государственно-общественного управления школьным образованием в городе Оренбурге выступил Общественный совет по образованию. В его состав вошли члены союза родительской общественности, депутаты различного уровня, старшеклассники, представители горкома профсоюзов работников образования, органов управления образованием, руководители структурных подразделений администрации города, инициативные директора школ, ученые.

Структура Общественного совета включает: комиссии по аттестации педагогических кадров, по наградам, по аттестации и лицензированию образовательных учреждений, по обеспечению безопасности школ, по охране прав несовершеннолетних детей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по муниципальным заказам товаров и услуг для учреждений образования, по организации летнего отдыха,

оздоровления и занятости детей и подростков; городской комитет профсоюза работников образования и науки; городская детская общественная организация «Радуга»; координационно-методический совет; союз родительской общественности города Оренбурга и окружные общественные организации родителей; временные рабочие группы.

Оценка опыта работы Общественного совета по образованию показала, что социальное партнерство помогает направлять ресурсы школ на развитие совместной деятельности любых образовательных учреждений, их общественной самоорганизации и самоуправления независимо от типа и вида, привлекает ресурсы общества для развития образовательной полисферы.

Резюмируя вышесказанное, отмечаем, что муниципализация образования имеет многостороннее значение как для мобилизации местных материальных и интеллектуальных ресурсов, так и для развития муниципального социума, поскольку в развитии муниципальной системы образования должны быть заинтересованы все ведомства и организации. Интеграция их деятельности в этом направлении – важное направление образовательной политики, ибо образование есть средство развития всего города, региона, страны.

Список использованной литературы:

1. Артюхов М.В. Управление развитием муниципальной системы образования. – Томск: Изд-во Томского гос. университета, 1999. – 255 с.
2. Барсукова Л.Я. Повышение эффективности управления муниципальной системой образования в условиях малого города: Автореф. дисс. ... канд. пед. наук. – Челябинск, 1999. – 18 с.
3. Гузаирова А.Ф. Государственно-общественное управление развитием системы образования // «Менеджмент в образовании: опыт, перспективы, проблемы»: Материалы Всероссийской науч.-практ. конф. – Ярославль: Изд-во ЯГПУ, 2005. – С. 22-24.
4. Днепров Э.Д. Современная образовательная реформа и развитие российского образования (к разработке национальной доктрины образования) – М.: МАРИОС-ПРЕСС, 1997. – 139 с.
5. Новичков В.Б. Муниципализация образования // Мир образования. – 1996. №6. – С. 42-45.
6. Панкова Т.А. Социально-педагогический подход в конструировании школьного образования: Монография. – М.: Логос, 2004. – 240 с.
7. Роговцева Н.И. Управление развитием муниципальной системы образования в сверхкрупном городе: Автореф. дисс. ... канд. пед. наук. – СПб, 1994. – 17 с.