

О.Е. Фоменко, кандидат филологических наук, доцент
Управление образования г. Нерюнгри (Россия)

Ключевые слова: управление качеством, качество образования, муниципальное образовательное пространство, муниципальная система оценки качества образования, сетевое взаимодействие.

Аннотация: В статье рассмотрены основные компоненты системы управления качеством образования на муниципальном уровне, определены целевые и функциональные особенности модели управления качеством образования на муниципальном уровне, выявлены основополагающие принципы построения управленческой модели в муниципальном образовательном пространстве.

К числу актуальных проблем современной системы образования принадлежит разработка адекватной модели управления качеством. Следует отметить, что современное состояние образовательного пространства отмечено многочисленными экспериментами в области построения многофункциональной управленческой системы, способной объективно оценивать достижения всех субъектов образовательного пространства в проекции на построение перспективной программы ее развития.

Анализ многочисленных вариантов подобной модели позволяет определить ключевые позиции ее функционирования на основе определения приоритетов оценки качества образования в муниципальном образовательном пространстве. Так, к числу основополагающих компонентов управления следует отнести организацию специальных органов, ответственных за определение качественных характеристик функционирования всех компонентов образо-

вания. В первую очередь, следует выделить инспекторские отделы в структуре муниципального управления образования, определяющие соответствие функционирования образовательной системы требованиям законодательства как федеральных, так и территориальных субъектов РФ. Однако здесь возникает достаточно серьезная проблема в определении правомерности исполнения инспекторских полномочий управления образованием на муниципальном уровне. Так, в Федеральном законе «Об образовании» к числу исключительных компетенций органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования [1, ст.31] принадлежат:

- 1) обеспечение доступности бесплатного общего образования;
- 2) предоставление дополнительного образования детям;
- 3) обеспечение содержания зданий и сооружений му-

ниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

4) учет детей, подлежащих обязательному обучению в общеобразовательных учреждениях.

Следует отметить отсутствие в данном перечне полномочий контроля качества образования на муниципальном уровне, в том числе и в аспекте реализаций функций управленческого контроля. Отсюда сужение круга компетенций муниципальных органов управления образованием приводит к тому, что на региональном (республиканском) и муниципальном уровнях создаются и действуют несколько учреждений, ответственных за реализацию приоритетных национальных проектов, концепций, программ, инициатив и др. на подведомственных им территориях (муниципальные органы, органы местного самоуправления, органы государственного-общественного контроля реализации национальных проектов, система муниципальных учреждений, осуществляющих информационное, научно-методическое сопровождение образовательного процесса и др.):

- информационно-аналитическая деятельность основных направлений работы образовательных учреждений (Служба консалтинга информационно-диагностический кабинет управления образования администрации Лысковского муниципального района Нижегородской области);

- создание базы данных, мониторинг, аналитические отчеты по приоритетным направлениям развития системы образования (Ресурсный центр городского округа Новокуйбышевск Самарской области);

- экспертно-аналитическая деятельность (Ресурсный центр менеджмента образования, науки и информационных технологий г.Ориенбург, МОУ ДПО «Центр экспертизы, мониторинга и информационно-методического сопровождения» г.Дзержинск Нижегородской области);

- информационные, мониторинговые, маркетинговые, очный и дистанционный консалтинговый сервис по всем направлениям деятельности (Информационно-диагностический (методический) центр г.Рязани).

Наряду с анализируемыми компетенциями субъектов РФ в число полномочий республиканских органов исполнительной власти в сфере образования включаются:

- содействие проведению научных исследований в сфере образования и разработка программы их практического применения; осуществление сбора, систематизации и анализа информации о состоянии системы образования в Карачаево-Черкесской Республике (Закон «Об образовании в Карачаево-Черкесской Республике» от 2 ноября 2009 г. N 50-РЗ);

- создание условий для всестороннего развития детей и молодежи, поддержка одаренных и талантливых детей и молодежи (Закон «Об образовании в Ханты-Мансийском автономном округе Югре» от 11.11.2005 N 107-ОЗ);

- проведение конференций, конгрессов, совещаний, семинаров, симпозиумов - по вопросам образования, в том числе международных, участие в работе межправительственных и международных образовательных организаций, комиссий, комитетов; участие в реализации общереспубликанской кадровой политики в области образования; осуществление информационного и научно-методического обеспечения системы образования (Закон Чеченской республики «Об образовании» от 09.11.2006 г. №52-РЗ);

- «формирование дополнительных местных бюджетов и фондов развития образования, разработка и принятие дополнительного финансирования образования» (Закон Республики Саха (Якутия) «Об образовании» в ред. от 26.04.2001 3 N 277-П).

Кроме того, по решению региональных органов исполнительной власти перечень программы контроля качества может быть расширен за счет экспериментальной деятельности по разработке методики и технологии измерения уровня и качества обученности школьников, а также анализа состояния и мониторинга образования в образовательных учреждениях (организациях), формирования и актуализации баз данных и статистики в сфере образова-

ния (например, Закон «Об образовании в Кемеровской области»).

Законодательство федеральных субъектов в области образования формируется с учетом основных положений Федерального закона «Об образовании» и ориентировано на внесение изменений с учетом приоритетных направлений государственной политики в области образования. Вместе с тем можно отметить проблему недостаточной разработанности четкого разграничения полномочий региональных и муниципальных органов власти в сфере управления образованием, следствием чего является недостаточная определенность функциональных обязанностей органов местного самоуправления и системы действующих на территории муниципальных органов управления в сфере образования. Следует отметить, что проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (редакция на 14 октября 2011 года) также не решает и проблеме реализации полномочия управленческого контроля в сфере образования на муниципальном уровне, сохраняя за муниципальными органами управления образованием те же полномочия, что и в ФЗ «Об образовании» 1992 г. [2, ст.9].

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы федерального, регионального и муниципального уровней позволил выявить ряд ключевых проблем:

- 1) выделяемый нами концепт «качество образования» определяет объективную необходимость осуществления контроля и надзора в сфере образования в целях совершенствования и прогнозирования развития региональной, в том числе муниципальной, образовательной политики;

- 2) на сегодняшний день контроль качества образования реализуется в системе стандартизированных процедур, которые не являются достаточными в определении объективных показателей эффективности деятельности системы управления образованием в рамках реализации концепций развития образования РФ;

- 3) разноплановость действующих служб и центров в системе регионального и муниципального управления образованием не удовлетворяют потребности объективного анализа качества образования и предоставляемых образовательных услуг;

- 4) недостаточно определены полномочия и функциональные обязанности региональных, муниципальных органов власти и действующих на территории муниципальных органов управления в сфере образования;

- 5) нормативно-правовая регламентация статуса и полномочий муниципальных учреждений, осуществляющих в том числе контроль качества образования, не определена и развивается по принципу контрапункта, что приводит к вариативности трактовок направлений, целей и задач деятельности муниципальных методических служб.

Осуществление решения выявленных проблем представляется возможным:

- 1) на основе нормативно-правового регулирования скорректировать миссию, функции и направления деятельности муниципальных органов управления образованием и муниципальных учреждений (служб и центров) с учетом приоритетных направлений развития федеральной и региональной образовательной политики;

- 2) посредством создания модели государственно-общественного органа муниципального самоуправления, реализующего программы оценки контроля качества образования и образовательных услуг и построения на этой основе информационно-методической работы всех подсистем муниципального управления образованием.

Таким образом, определение структурно-функциональных и организационных компонентов системы управления качеством образования на муниципальном уровне в настоящее время является весьма актуальным. Нами предлагается система управления качеством образования на муниципальном уровне, которая при соответствующей адаптации к региональным условиям может стать инвариантом для последующего внедрения в образовательное пространство в различных субтерриториальных субъектах

РФ (рис.1):



Рис. 1. Система управления качеством образования на муниципальном уровне.

Ведущим компонентом системы оценки качества образования становится муниципальный центр оценки качества образования [3] как самостоятельное юридическое лицо, выступающее субподрядчиком управления образования при выполнении муниципального заказа на проведение экспертизы на основе заключенного и своевременно пролонгированного договора о сотрудничестве. Разграничение полномочий между муниципальным органом управления образования и муниципальным центром оценки качества образования (далее – *Центр*) происходит на основе нормативно-правовой базы федерального и регионального уровней (Законы РФ и РС (Я) «Об образовании», нормативные акты Министерства образования РФ и РС (Я), территориальных органов контроля качества образования РФ и РС (Я), устава и локальных актов муниципального образования, управления образования и Центра). Отметим, что научно-обоснованная и разработанная модель Центра находится на стадии апробации в системе образования Нерюнгринского района.

Правовой статус центра может быть обозначен как муниципальное автономное учреждение, оказывающее услуги как для субтерриториальной образовательной системы в целом (внешняя экспертиза), так и для образовательного учреждения (по запросу в области определенного направления деятельности, т.е. «внутренний» аудит), в частности. В этом случае деятельность организации соответствует принципу независимости, что позволяет объективно определять результаты и достижения образовательного учреждения или муниципальной системы образования. Результатом внешней экспертизы является построение рейтингов достижений образовательных учреждений на основе принципа эвалюации с обязательной их публикацией на образовательном портале муниципалитета или сайте Центра.

Иновационность деятельности Центра заключается, прежде всего, в объединении на основе технологии сетевого взаимодействия двух районов, расположенных на территории Южно-Якутского региона (по названию топливно-энергетического комплекса РС (Я)): Нерюнгринского и Алданского, система образования которых включает в себя соответственно 56 и 57 муниципальных образовательных учреждений на территории площадью около 250 тыс. км². Кроме того, Центр на основе сетевых технологий (информационно-коммуникационные технологии, видеоконференцсвязь и др.) способен взаимодействовать с подобными муниципальными структурами, созданными в территориальных и субтерриториальных субъектах в целях обмена опытом и выстраивания траектории повышения качества образования на муниципальном / региональном уровнях.

Ключевым принципом функционирования Центра на

муниципальном уровне становится технология сетевого взаимодействия, в структуре которой можно выделить несколько уровней. Первый из них – сетевое взаимодействие локального типа, охватывающее и организующее взаимодействие структурных компонентов внутри образовательного учреждения. Примером подобной организации становятся школьные методические объединения, педагогические советы, научно-методические советы образовательного учреждения. В структуре муниципальной системы управления качеством образования указанные внутришкольные структуры выполняют функцию первичного оценивания качества деятельности образовательного учреждения, определяют перспективы дальнейшей траектории функционирования муниципального образовательного учреждения и др.

Второй уровень – межсетевое взаимодействие, актуализирующее взаимодействие муниципальных образовательных учреждений субтерриториального пространства. Примером реализации указанного уровня в муниципальном образовательном пространстве становятся районные методические объединения, межшкольные творческие коллективы и проблемные группы педагогов по определенному направлению деятельности (например, временный творческий коллектив по внедрению Федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования в образовательный процесс школ различного типа и вида, в том числе малокомплектных, кочевых, специальных (коррекционных) и др.). В системе муниципального управления качеством образования межсетевое взаимодействие позволяет определить приоритетные направления и актуализировать в целях выявления оптимальных путей решения актуальных проблем образования субтерриториального пространства.

Третий уровень – метасетевое взаимодействие, позволяющее открыть границы муниципального образовательного пространства для обмена позитивным педагогическим опытом, трансляции инновационных тенденций муниципальной системы образования в целом и деятельности педагога в частности. Примером описываемого уровня становятся сетевые взаимодействия типа «Сеть творческих учителей» (АПКИППРО, г.Москва), Проект «E-Learning Россия» (<http://www.elearning-russia.ru>); «Интернет-государство учителей» (<http://www.intergu.ru>) и др. В системе муниципального управления качеством образования данный уровень позволяет, с одной стороны, представлять позитивные достижения в области образования субтерриториального пространства, а с другой – получить независимую квалифицированную оценку деятельности педагога / педагогического коллектива, образовательного учреждения или муниципальной системы образования в целом.

Первый из описанных уровней сетевого взаимодействия муниципальных образовательных учреждений не требует активного участия управления образования в определении перспектив дальнейшей деятельности педагогического коллектива в свете того, что на современном этапе развития образования каждое из образовательных учреждений является самостоятельным юридическим лицом и обладает правом самоопределения перспектив деятельности. С одной стороны, данное положение позитивно сказывается на определении приоритетных направлений функционирования, но с другой, нередко приводит к созданию своего рода закрытости образовательного учреждения от воздействия извне (со стороны управления образования, педагогической общественности, потребителей образовательных услуг).

Второй и третий уровень так же имеют свои положительные и отрицательные стороны. Так, при анализе достижений образовательного учреждения нередко выявляется недостаточный уровень компетентности как педагогических работников, так и образовательных учреждений, в определении инновационных и перспективных направлений деятельности. Примером тому может слу-

жить анализ содержания работы таких структур, как районные методические и экспертные советы (16 территориальных субъектов РФ), зачастую подменяющие функции глубокого научно-методического анализа определенного рода деятельности педагогов и образовательных учреждений формальным утверждением результатов и проектов их деятельности. Более того, как показывает практика, большинство решений районных методических и экспертных советов остаются невостребованными в дальнейшем.

Мы предлагаем модель Муниципального учебно-научно-методического совета (*далее* – Совет) как органа государственного управления при согласовании с Учредителем муниципальных образовательных учреждений, выполняющего целый ряд функций: *во-первых*, рассмотрения и утверждения на муниципальном уровне актуальных для образовательного пространства возможных вариантов решения основополагающих проблем (например, разработка и утверждение на основе федеральных и региональных нормативных методических документов программы государственной итоговой аттестации выпускников, освоивших программу основного общего образования, в традиционной форме); *во-вторых*, оценка уровня и качества новационных и инновационных разработок педагогических работников (авторские учебные программы элективных курсов, в том числе в области профильного образования, электронные учебно-методические комплексы, в том числе инновационные, структурно-содержательные аспекты тем опытно-экспериментальной работы образовательных учреждений и др.); *в-третьих*, глубокий научно-методический анализ фундаментальности исследовательских тем педагогов, в том числе на соискание ученой степени кандидата наук, в прикладном аспекте (степень актуальности для образовательного учреждения, муниципального образовательного пространства) и перспективе актуальности внедрения в образовательный процесс и др.; *в-четвертых*, организация учебно-научных и научно-методических мероприятий как на уровне субтерриториального образовательного пространства, так и в аспекте реализации метасетевого взаимодействия муниципальных систем образования, в том числе посредством информационно-коммуникационных технологий; *в-пятых*, определение программ стажировок и повышения квалификации педагогов в целях достижения максимально эффективного результата для педагогической деятельности и др.

Кроме того, для достижения максимального эффекта от деятельности подобного рода структуры Центр должен стать своего рода «первичным» аудитором представляемого к рассмотрению педагогического «материала». Только при положительном первичном заключении и детальном ознакомлении с существом вопроса может формироваться повестка заседания Совета.

Отметим, что решения Совета в данном случае утверждаются приказом муниципальным управлением образования могут носить как рекомендательный (в целях последующего рассмотрения и утверждения на соответствующих уровнях последующей процедуры согласования), так и обязательный характер для муниципальных образователь-

ных учреждений.

Безусловно, при подобной организации модели Совета его членами должны стать представители органов управления образованием, Центра, образовательных учреждений всех видов и типов, в том числе остепененные сотрудники педагогических вузов и ссузов, органов государственного управления. Отметим, что расширенный состав Совета позволит: во-первых, основываясь на принципах открытости и прозрачности решений посредством публикации результатов работы на информационно-образовательных порталах муниципального образовательного пространства, обеспечивать информационно-методическую поддержку в преемственности ступеней образования; во-вторых, формировать и регламентировать посредством соответствующих нормативных актов творческие группы учителей и педагогов по направлениям деятельности; в-третьих, оказывать содействие в профориентационной работе с выпускниками и др.

Возможным вариантом формирования состава Совета является привлечение к его деятельности квалифицированных сотрудников Центра труда и занятости населения, что позволит оперативно доводить информацию посредством сайтов, информационных буклетов и др. при реализации образовательными учреждениями профильного обучения о кадровой потребности муниципалитета, региона до потребителей образовательных услуг, в числе которых, во-первых, государственные структуры, способствующие формированию целевого заказа на подготовку специалистов со средне-специальным и высшим образованием для реализации кадровой политики в развитии муниципалитета, региона, и, во-вторых, социум. Таким образом, внедрение данной системы управления качеством образования на муниципальном уровне позволит, с одной стороны, содействовать эффективному управлению системой образования в субтерриториальном образовательном пространстве, а с другой, будет способствовать развитию педагогического потенциала в аспекте последующей разработки муниципальных программ управления качеством образования на основе реализации принципов объективности, открытости, валидности, учета социально-экономических и этнокультурных территориальных особенностей субтерриториального пространства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральным законом «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 (с изменениями и дополнениями до 2010 г.) [электронный ресурс] // режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/edu>
2. Проект федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (редакция на 1 декабря 2010 года) [электронный ресурс] // режим доступа: <http://mon.gov.ru/dok/proj/7786>.
3. Фоменко, О. Е. Организационная структура модели муниципальной системы оценки качества образования (на примере Южно-Якутского региона) [Текст] / О. Е. Фоменко // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. – 2011. – №3. – 340 с. – С. 169-183.

ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL COMPONENTS OF MANAGEMENT OF MUNICIPAL SYSTEM OF AN ESTIMATION OF QUALITY OF EDUCATION

© 2011

O.E. Fomenko, candidate of philological sciences, associate, chief specialist
Management of education, Nerungri (Russia)

Keywords: Quality management, quality of education, municipal educational space, municipal education quality estimation system, network interaction.

Annotation: In article the basic components of a control system by quality of education at municipal level are considered, target and functional features of model of quality management of education at municipal level are defined, basic principles of construction of administrative model in municipal educational space are revealed.