

71  
5-261

На правах рукописи

**БАРСУКОВА Любовь Яковлевна**

**Повышение эффективности управления  
муниципальной системой образования в  
условиях малого города**

13.00.01 – общая педагогика

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата педагогических наук**



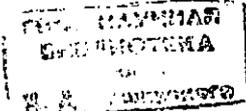
Челябинск-1999

Работа выполнена на кафедре педагогики  
Челябинского ордена «Знак Почета» государственного  
педагогического университета

*ОМР*

**Научный руководитель:**

доктор педагогических наук, профессор  
**Н.М. Яковлева**



*00-11625*

**Официальные оппоненты:**

доктор педагогических наук, доцент

**Молчанов С.Г.**

кандидат педагогических наук

**Обоскалов А.Г.**

**Ведущая организация:**

Магнитогорский государственный педагогический институт

Защита состоится 25 ноября 1999 года в 9 часов на заседании диссертационного совета К 113.13.01 по присуждению ученой степени кандидата педагогических наук по специальности 13.00.01 - общая педагогика в Челябинском государственном педагогическом университете по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 69., ауд. 116

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Челябинского государственного педагогического университета

Автореферат разослан 22 октября 1999 г.

Ученый секретарь  
диссе  
канг  
доц

а,  
х наук,

*М.И. [Signature]*

**Т.А. Анохина**

371  
Б261

## Общая характеристика исследования

**Актуальность исследования.** Происходящие изменения в социально-экономическом устройстве России с начала 90-х годов, обусловившие реформирование сферы образования, предполагают коренные изменения и систем управления образованием на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном.

Потребность муниципального управления развитием образования как системы приводит к необходимости смены его целевых ориентиров, которые связаны с обеспечением социальной функции образования. Во-первых, это цели формирования единого образовательного пространства, обеспечивающие высокоэффективную систему услуг и условий, отвечающих образовательным потребностям всех слоев и групп населения. Во-вторых, это цели формирования практики социализации и воспитания подрастающего поколения с учетом общечеловеческих ценностей и ценностей национальной культуры. В-третьих, это 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.

Выделение этих групп целей и соответствующей им программы деятельности на местах означает, что сама система муниципального управления образованием предполагает свою особую структурно-функциональную организацию, действующую в рамках единой стратегии управления целостной системой развивающегося образования России. В этой связи во многих муниципальных образованиях идет процесс формирования новых управленческих структур, разрабатываются современные модели и методы управления образованием, соответствующие муниципальной системе.

Сложность, многоаспектность и взаимозависимость управленческих проблем, определяющих характер практических преобразований муниципального управления образованием требует новых идей и подходов, раскрывающих пути повышения эффективности муниципального управления образованием. Результаты проведенных нами исследований свидетельствуют о том, что в муниципальных системах управления образованием отсутствует осмысление новой роли и места муниципального управления в региональной системе образования. Внутреннее строение управляющей системы не соотносится с новыми

целями, стоящими перед муниципальной образовательной системой, что не обеспечивает реализацию социальной функции образования.

Таким образом, имеет место *противоречие между объективными потребностями в реализации муниципального управления образованием на принципиально новых подходах, заключающихся в разработке современных моделей и методов управления, соответствующих муниципальной системе образования и сложившейся практикой муниципального управления.*

Проблемы государственного управления, управления образованием и образовательными учреждениями нашли свое отражение в работах Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьева, Ю.В. Васильева, Г.Г. Габдуллина, Б.С. Гершунского, В.И. Зверевой, Ю.А. Конаржевского, М.И. Кондакова, В.С. Лазарева, А.Я. Найна, М.М. Поташника, Г.Н. Серикова, В.П. Симонова, Н.С. Сунцова, П.И. Третьякова, Р.Х. Шакурова, Т.И. Шамовой и др.; в диссертационных исследованиях Т.В. Абрамовой, В.В. Давиденко, Ф.В. Куравина, Г.А. Красюн, В.Ф. Лехтман и др.

В то же время в проанализированной нами литературе и научных исследованиях не обнаружено работ, в которых просматривались бы подходы повышения эффективности муниципального управления образованием. В этой связи возникает потребность выделить *противоречие между недостаточной теоретической разработкой данной проблемы и необходимостью в практике муниципального управления образованием обеспечить повышение его эффективности.*

Поиски разрешения противоречий как в теоретическом, так и в практическом планах ведут к необходимости рассмотреть проблему повышения эффективности муниципального управления образованием, опираясь на методологию системного подхода и структурно-функциональный анализ как принцип исследования социальных явлений и процессов. Это обусловило выбор темы нашего исследования: «Повышение эффективности управления муниципальной системой образования в условиях малого города».

Цель исследования - выявить и обосновать социально-педагогические условия, обеспечивающие повышение эффективности деятельности муниципального органа управления образованием и, как следствие, всей муниципальной системы образования малого города. Апробировать разработанную динамическую модель организационной структуры муниципального управления образованием и выявленные условия.

Объект исследования - муниципальная система образования.

Предмет исследования - социально-педагогические условия повышения эффективности управления муниципальной системой образования в условиях малого города на современном этапе развития государства и общества.

Гипотеза исследования - повышение эффективности управления муниципальной системой образования будет обеспечиваться разработанной динамической моделью организационной структуры муниципального управления образованием и комплексом социально-педагогических условий:

а) экономических - разработка механизма перевода образовательных учреждений на новые условия хозяйствования, придание им статуса юридического лица;

б) организационно-управленческих - муниципализация образовательных учреждений, рационализация и дифференциация сети учреждений образования; обновление функций управления; сбалансированность централизации и децентрализации функций муниципального управления образованием;

в) психолого-педагогических - обновление методов, средств управления; создание положительной мотивации у всех участников образования через системы стимулирования и повышения профессионально-управленческой компетенции.

В соответствии с поставленной целью и выявленной гипотезой исследования были сформулированы следующие задачи:

1. Изучить и проанализировать состояние исследуемой проблемы в теории и практике педагогики.

2. Разработать организационно-динамическую модель управления муниципальной системой образования.

3. Выявить и экспериментально проверить социально-педагогические условия повышения эффективности управления муниципальной системой образования.

4. Разработать методические рекомендации по повышению эффективности управления муниципальной системой образования.

Теоретико-методологической основой исследования послужили базовые положения диалектико-материалистической теории познания, диалектической теории о всеобщей связи, взаимообусловленности и целостности явлений системного подхода к отражению явлений мира; теория управления; теория научного моделирования.

К наиболее значимым методологическим положениям мы относим: необходимость изучения педагогических явлений в их развитии и изменении; изучение педагогической системы как целостного образования; единство логического и исторического; комплексное использование методов исследования; педагогическую эффективность поисков, внедряемость результатов в практику.

Наши исследования в значительной степени опираются на следующие современные теории: системного подхода к отражению явлений мира (А.Н. Аверьянов, Д.М. Гвишиани, В.Н. Садовский, А.У. Уемов, Э.Г. Юдин и др.); управления образованием (П.С. Гершунский, В.И. Зверева, Ю.А. Конаржевский, М.И. Кондаков, В.С. Лазарев, С.Г. Молчанов, А.Я. Найн, М.Н. Поташник, Г.Н. Сериков, В.П. Симонов, В.С. Татьянченко, П.И. Третьяков, П.В. Худоминский и др.); структурно-системного подхода (Ю.К. Бабанский, Р.А. Инне, Ю.А. Конаржевский, С.А. Репин, Г.Н. Сериков и др.); научного моделирования (В.Г. Афанасьев, А.Ф. Зотов, В.А. Штофф и др.); внутришкольного управления (Ю.А. Конаржевский, В.С. Лазарев, М.М. Поташник, П.И. Третьяков, В.А. Черкасов, Т.И. Шамова и др.); теорию педагогического творчества (В.И. Загвязинский, Н.П. Раченко, В.А. Сластенин и др.).

Большое значение для нашей работы имеют исследования в области общей профессиональной педагогики (В.П. Беспалько, Н.В. Кузьмина, В.С. Леднев, М.Н. Портнов, М.Н. Скаткин, Н.М. Яковлева и др.); государственного и муниципального управления (Г.В. Атаманчук, Д. Вердиев, Г.Г. Габдуллин, Б.С. Гершунский, В.И. Зверева, А.Е. Капто, Н.Д. Малахов); путей и средств развития интеллектуальных способностей учащихся, контроля за их знаниями, умениями и навыками, разработкой которых занимаются Т.Я. Гальперин, В.Ф. Паламарчук, С.А. Репин, Н.Ф. Талызина, А.В. Усова, П.И. Чернецов и др.

Сочетание теоретико-методологического уровня исследования с решением задач прикладного характера обусловило выбор комплекса методов, который включает в себя: теоретический анализ философской и психолого-педагогической литературы; метод опроса (беседа, анкетирование, интервьюирование), тестирование, констатирующий и формирующий эксперименты; качественный и количественный анализ результатов.

Организация, база и этапы исследования. Экспериментальная работа осуществлялась с 1992 года в муниципальной системе образования города Златоуста на базе городского управления

образованием и общеобразовательных учреждений №№2, 4, 10, 15, 17, 18, 21, 23, 25, 34, 36, 37, 38, учреждений дополнительного образования детей – ДВТЮ, ЦХЭРДД, ДТЮ, дошкольных образовательных учреждений №№4, 15, 25, 43, 77, 82, 88.

Всего исследованием было охвачено 24 специалиста городского управления образованием, 135 руководителей образовательных учреждений, 647 учителей, 11300 учащихся, 9600 родителей.

Исследования проводились в несколько этапов (1992-1999 гг.).

На первом этапе (1992-1994 гг.) - поисково-теоретическом - проводился анализ философской, психолого-педагогической и управленческой литературы, а также анализ и обобщение эффективного опыта работы муниципальных отделов управления образованием в России и за рубежом. Были изучены и осмыслены методологические и теоретические основы исследования. Определены объект, предмет, цель, задачи, ключевые позиции исследования, гипотеза, научная новизна, практическая значимость и база исследования.

Уточнены следующие базовые понятия: муниципальная система образования, муниципальное управление образованием, эффективность управления муниципальной системой образования. Основные методы исследования на данном этапе: теоретический анализ литературы, анкетирование, наблюдение, беседы.

На втором этапе (1994-1996 гг.) - поисково-констатирующем - осуществлялся анализ новых теоретических подходов к проблеме исследования. Определялись новые функции управления муниципальной системой образования, производилась их апробация; конструировалась новая организационно-динамическая модель управления образованием на муниципальном уровне; осуществлялся поиск социально-педагогических условий, способных повлиять на эффективность управления муниципальной системой образования, отдельные условия проверялись на образовательных учреждениях, шла подготовка руководящих кадров. Ведущими методами на данном этапе были: наблюдение, анализ, тестирование и анкетирование, проектирование, моделирование, экспертная оценка, самооценка, констатирующий этап эксперимента, методы математической статистики.

На третьем этапе (1996-1998 гг.) - опытно-экспериментальном - проводился формирующий этап эксперимента, отработывалась система управления образованием на муниципальном уровне, проверялась разработанная нами усовершенствованная модель организационной

структуры управления образованием, создавались новые условия, влияющие на эффективность управления муниципальной системой образования, систематизировались полученные результаты. Ведущие методы исследования на данном этапе: моделирование, экспертиза, анализ, методы математической статистики.

На четвертом этапе (1998-1999 гг.) - обобщающем - проводилось обобщение, систематизация, уточнение теоретических выводов, экспертиза результатов исследования, внедрение их в практику работы муниципальной системы образования. Оформлялась диссертационная работа.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Динамическая модель организационной структуры муниципального управления образованием, обеспечивающая целостность управляющей и управляемой подсистем, состоящая из двух блочно-целевых структур, четырех уровней управления, находящихся во взаимосвязи и взаимодействии друг с другом. Особенностью данной структуры является ее многоуровневость, динамичность, адаптивность, направленность на управление развитием муниципальной образовательной системы.

2. Социально-педагогические условия, повышающие эффективность деятельности муниципальной системы образования: **экономические** - разработка механизма перевода муниципальной системы образования на новые условия хозяйствования, придание образовательным учреждениям статуса юридического лица; **организационно-управленческие** - муниципализация образовательных учреждений, рационализация и дифференциация сети учреждений образования; **психолого-педагогические** - обновление методов, средств управления; создание положительной мотивации у всех участников образования через системы стимулирования и повышения профессионально-управленческой компетенции.

Защищаемые положения определяют теоретическую значимость настоящего исследования, которая заключается:

- в выявлении условий повышения эффективности управления муниципальной системой образования, учитывающих особенности современного этапа развития государства и общества;

- в дальнейшем уточнении понятий «муниципальная система образования», «управление муниципальной системой образования», «эффективность управления муниципальной системой образования».

Научная новизна настоящего исследования заключается в следующем:

1. Разработана структурно-динамическая модель управления образованием на муниципальном уровне.

2. Разработан, теоретически обоснован и экспериментально проверен комплекс социально-педагогических условий, включающий экономические, организационно-управленческие и психолого-педагогические условия.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработаны новые управленческие технологии, пакет нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность органа управления образованием и муниципальной системы образования. Материалы настоящего исследования могут быть использованы в практике работы органов управления образованием, в системе повышения квалификации руководителей образовательных учреждений различных типов.

Научно разработана и теоретически обоснована система мер, направленная на реализацию условий повышения эффективности управления образованием на уровне местных органов власти (перевод учреждений образования на новый хозяйственный механизм, делегирование им определенных полномочий).

Обоснованность и достоверность исследования определяются анализом современных достижений психолого-педагогической науки, последовательностью, обоснованностью теоретических позиций, проведением исследования на теоретическом и практическом уровнях; использованием методов, соответствующих задачам и специфике этапа исследования, подтверждением полученных выводов данными управленческой практики - количественным и качественным их анализом, подтверждением выдвинутой гипотезы исследования его результатами.

Апробация и внедрение результатов осуществлялись посредством:

- публикации статей, пособий;

- участия в научно-практических конференциях (Всероссийская конференция - г. Брянск, 1994 г.; Межвузовская научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования управления дошкольным образованием» - г. Магнитогорск, 1995 г.; Областной семинар руководителей органов управления образованием - г. Златоуст, 1995 г.; Международный симпозиум «Школа и рыночные отношения» - г. Сочи, 1995 г.; Всероссийская научно-практическая конференция «Управление

развитием образования в регионе на рубеже XXI века» - г. Ульяновск, 1997 г.; Ассоциация городов Урала, Сибири и Дальнего Востока - г. Новосибирск, 1996 г.; Фестиваль инновационных проектов - г. Москва, 1998 г.; Всероссийский семинар-совещание - г. Тюмень, 1999 г.).

- на коллегиях ГлавУО администрации Челябинской области (1992-1999 гг.);

- выступления на кафедре педагогики ЧГПУ (1999 г.);

- работы в качестве начальника горУО (1992 – по настоящее время).

Основные результаты проведенного исследования используются в деятельности муниципального органа управления образованием и муниципальной системы образования в целом.

### **Структура и основное содержание диссертации**

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы, приложения. Общий объем диссертации составляет 186 страниц машинописного текста, в работе приведены 21 таблица и 14 рисунков. Список используемой литературы включает 216 наименований.

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, определяется его цель, объект, предмет, формулируется гипотеза, ставятся задачи, конкретизируются методы и этапы теоретико-экспериментальной работы, указывается сфера апробации полученных результатов.

В первой главе «Эффективность управления муниципальной системой образования как научная проблема» – раскрываются теоретико-методологические основы муниципального управления образованием; повышения эффективности управления муниципальной системой образования; моделирование муниципального управления образованием; социально-педагогические условия повышения эффективности управления муниципальной образовательной системой.

Образование, относится к сложноорганизованному социальным системам, анализ которых может быть осуществлен с позиций системного подхода. Управление с позиции системного подхода есть процесс взаимодействия управляющей и управляемой подсистем. В теории управления принято характеризовать эту взаимосвязь как совокупность конкретных функций управления, обеспечивающих управленческое влияние на все многообразие элементов и сторон управляемого объекта.

В исследовании приведены классификация принципов, функций и методов управления, которые позволяют эффективно функционировать

и развиваться муниципальной образовательной системе как системе социальной.

Опираясь на анализ научной литературы, собственный педагогический опыт, уточнены и конкретизированы следующие педагогические понятия: "муниципальная система образования", "муниципальное управление образованием", "эффективность муниципального управления образованием".

Под муниципальной системой образования мы понимаем систему образовательных учреждений и систему служб, обеспечивающих анализ функционирования и развития образовательных учреждений, повышение эффективности их работы и разрабатывающих критерии оценки деятельности этих учреждений (методические, психологические, социологические) с учетом особенностей муниципального образования.

Под муниципальным управлением образованием понимается целенаправленный и организованный процесс, основанный на взаимодействии всех субъектов муниципального образования, состоящий в неразрывности прямого и обратного воздействия со средой и направленный на формирование единого образовательного пространства, обеспечивающий высокоэффективную систему услуг и условий, отвечающий потребностям всех слоев и групп населения, превращающий образование в развивающую и развивающуюся систему, способную обеспечить развитие и воспитание личности с учетом общечеловеческих ценностей и ценностей национальной культуры.

Под эффективностью муниципального управления образованием подразумевается успешность выполнения первоочередных задач, каждая из которых связана с обеспечением социальной функции образования: 1) формирование единого образовательного пространства, обеспечивающего высокоэффективную систему услуг и условий, отвечающих образовательным потребностям всех слоев и групп населения; 2) формирование практики социализации и воспитания подрастающего поколения с учетом общечеловеческих ценностей национальной культуры; 3) превращение образования в развивающую и развивающуюся систему, способную обеспечить развитие личности.

Изучение философской, психолого-педагогической литературы, диссертационных исследований позволило нам выявить различные взгляды ученых на эффективность управления муниципальной системой образования. обосновать введение комплекса социально-педагогических

условий повышения эффективности муниципального управления образованием. Продуктивным к определению эффективности управления является подход Г.Г. Габдуллина, который связывает эффективность управления с достижением нужного, полезного результата. В соответствии с этим об эффективности управления муниципальной системой образования мы судим по достижению цели, которая стоит перед социально- педагогической системой и которая предопределяет ее функционирование и развитие. Отсюда повышение эффективности муниципального управления образованием мы связываем: а) с разработкой новой организационно-динамической модели управления, которая соответствует новым целям и задачам управления, связанным с обеспечением социальной функции образования; б) с равноправными и взаимосвязанными принципами, методами и функциями управления; г) с разработкой и созданием комплекса социально-педагогических условий, обеспечивающих повышение эффективности управления.

Одна из главных особенностей управления муниципальной системой образования на современном этапе заключается в том, что оно реализуется в специфических условиях ломки, перехода от одних форм организации и жизнедеятельности образовательных учреждений к другим, что вытекает из сущности нового социально-экономического строя. Интенсивный процесс перехода школ в режим развития потребовал перестройки управления муниципальной системой образования.

Потребность управления развитием образования как системы приводит к необходимости смены целевых ориентиров управления: 1) цели формирования единого образовательного пространства, обеспечивающего высокоэффективную систему услуг и условий, отвечающих образовательным потребностям всех слоев и групп населения; 2) цели формирования практики социализации и воспитания подрастающего поколения с учетом общечеловеческих ценностей и ценностей национальной культуры; 3) цели превращения образования в развивающую и развивающуюся систему, способную обеспечить развитие личности и развитие местных общественных систем. Выделение этих групп целей означает, что сама система управления образованием предполагает свою особую структурно-функциональную организацию, действующую в рамках единой стратегии управления целостной системой развивающегося образования России, региона, в целом, и муниципального уровня, в частности.

Данные особенности указывают на необходимость пересмотра (осмысления) существующей практики традиционной организационной структуры управления муниципальной системой образования и формирования ее новой модели. При построении модели управления муниципальной системой образования нами был взят за основу научный метод моделирования, который позволяет учесть опыт развития муниципального управления в прошлом и прогнозировать структуру, функции, наиболее существенные черты исследуемого объекта.

Формируя новую структуру органа управления образованием, мы опирались на матричный механизм проектирования, соединяющий линейно-функциональные структуры с элементами матричной, так как отношения субъектов управления характеризуются как субординационными связями (начальник управления – заместители – начальники отделов – специалисты), так и координационными (каждый субъект управления выполняет предусмотренные функциональные обязанности) и т.д.

Разработанная динамическая модель организационной структуры управляющей системы рассматривается нами с двух позиций – субъектной и объектной. Субъектная позиция выражена четырьмя уровнями: уровень начальника (стратегический уровень управления); уровень заместителей (тактический уровень управления); уровень руководителей отделов и служб сопровождения управления образованием (технологический); уровень специалистов (уровень оперативного управления). Объектная позиция представлена депутатской комиссией по образованию, советом руководителей образовательных учреждений, экспертным советом горУО, советом аппарата горУО, комиссиями по аттестации педкадров и образовательных учреждений, психолого-медико-педагогической комиссией, информационно-методическим центром, временными творческими коллективами.

Модернизация муниципальной системы управления проявляется в изменяющихся отношениях субъектов управления (субординация, координация, согласование); в создании гибких управленческих структур (совет руководителей, экспертный совет горУО, совет аппарата горУО, депутатская комиссия, временные творческие коллективы), во введении нового уровня управления – технологического (начальники отделов и служб); изменении функциональных обязанностей, обеспечивающих не только функционирование, но и развитие муниципальной системы образования (рис. 1).

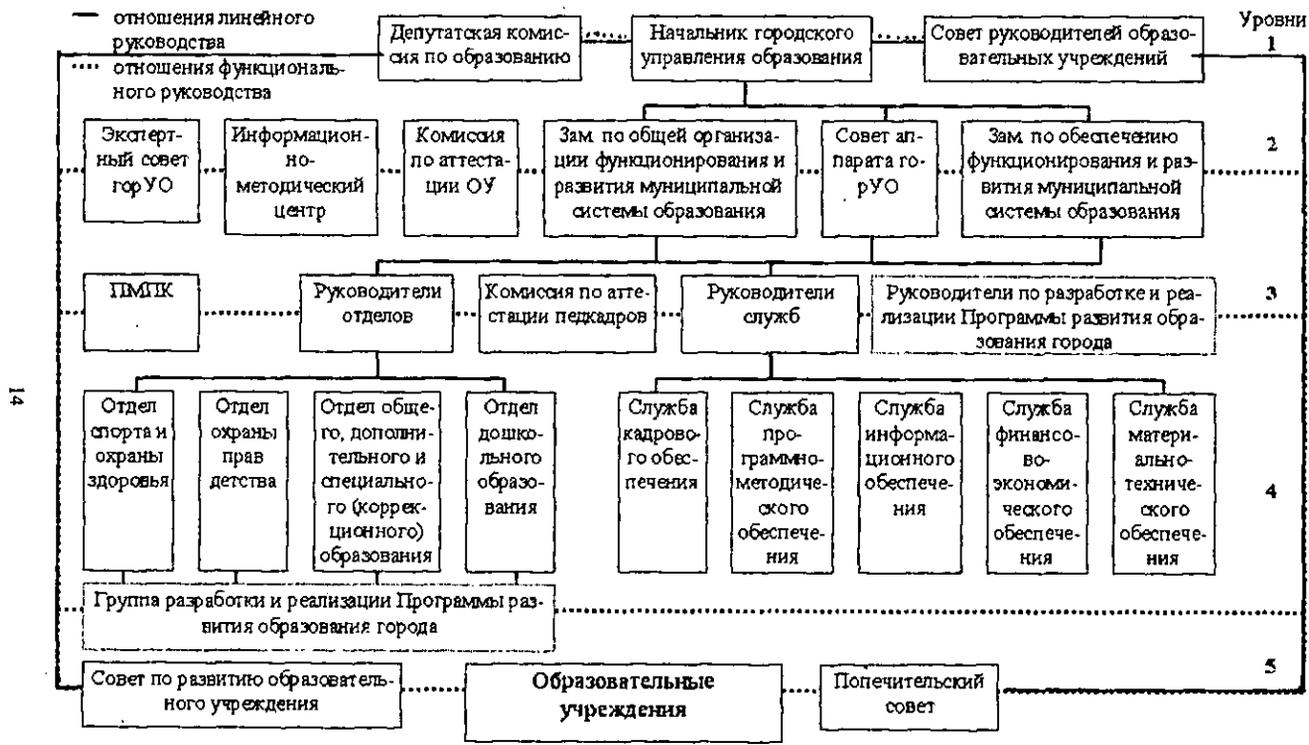


Рис. 1. Организационная структура управления муниципальной системой образования

Выделение приоритетных целей в управляющей системе позволило определить две блочно-целевые структуры, ориентирующие систему управления на поддержание и развитие муниципальной системы образования. Связи между блоками построены по принципу обоюдности и специализации, это причинно-следственные связи.

Эффективное функционирование любой системы неразрывно связано с условиями, в которых существует система.

Для выявления комплекса социально-педагогических условий, способствующих эффективному управлению муниципальной системой образования, нами были намечены следующие пути: фиксация новых тенденций в образовании, связанных с коренными преобразованиями в социально-политической и экономических сферах; выявление особенностей модернизации системы управления образованием на муниципальном уровне; моделирование комплекса социально-педагогических условий эффективного управления муниципальной системой образования.

Подробно роль внешних и внутренних условий управления муниципальной системой образования дается в исследовании на основании анализа психолого-педагогической литературы и педагогической практики.

В нашем исследовании определен и теоретически обоснован комплекс социально-педагогических условий эффективного управления муниципальной системой образования: 1) экономические; 2) организационно-управленческие; 3) психолого-педагогические.

1) Экономические. Разработка механизма перевода муниципальной системы образования на новые условия хозяйствования, создает экономическую основу для обеспечения равных возможностей получения образования различными слоями населения; существенно расширяет действие экономических отношений в сфере образования; обеспечивает стабилизацию и укрепление финансового положения учебных заведений; поднимает эффективность использования бюджетных средств; активизирует привлечение на нужды образовательных учреждений внебюджетных источников финансирования; устанавливает тесную взаимосвязь материального и морального стимулирования трудовых коллективов от результатов, качества и эффективности труда.

2) Организационно-управленческие. Муниципализация образовательных учреждений, рационализация и дифференциация сети учреждений образования позволяют удовлетворять запросы новой

внешней среды, создают необходимые условия для реализации конституционных прав граждан на образование, развития и саморазвития личности. Дифференциация осуществляется по двум направлениям:

- экономическая направленность (ориентация видового разнообразия образовательных институтов на материальные возможности различных социальных групп населения);

- образовательная направленность (ориентация видового разнообразия образовательных учреждений на потребности семьи и социальный заказ).

3) Психолого-педагогические. Эффективность и качество действий управляющей системы субъекта по осуществлению целей, задач и функций управления зависит не только от правильного определения ориентиров, содержания и оргструктуры управления, но и от наличия эффективных и оптимально сочетаемых методов, средств управления, создания положительной мотивации у всех участников образования.

К числу новых методов управления нужно отнести прежде всего методы программно-целевого, проектного управления, организационно-деятельностных и деловых игр. Ведется поиск механизмов выполнения таких функций муниципальных органов управления образованием, как комплексный анализ, прогнозирование работы муниципальной образовательной системы, планирование и программирование ее работы, консультирование сотрудниками управления.

Повышение эффективности муниципального управления образованием обеспечивается созданием положительной мотивации у всех участников образования через педагогическое стимулирование, повышение профессионально-управленческой квалификации.

Таким образом, в первой главе диссертации:

1. Выявлено состояние проблемы повышения эффективности управления муниципальной системой образования;

2. Проанализирована роль эффективного муниципального управления образованием;

3. Уточнена сущность понятий «муниципальная система образования», «муниципальное управление образованием», «эффективность муниципального управления образованием».

4. Осуществлено моделирование организационной структуры муниципального управления образованием;

5. Определен комплекс необходимых и достаточных условий для повышения эффективности муниципального управления образованием, а именно: 1) экономические; 2) организационно-управленческие; 3) психолого-педагогические.

Во второй главе «Опытно-экспериментальная работа по реализации системы социально- педагогических условий повышения эффективности управления муниципальной образовательной системой» – определены цели и задачи опытно-экспериментальной работы, раскрыта реализация социально-педагогических условий, проведен анализ результатов опытно-экспериментальной работы.

Разработаны методики диагностирования уровня управленческой деятельности специалистов муниципального управления образованием, руководителей образовательных учреждений; уровня готовности к разработке перспектив развития образования; уровня подготовки руководителей образовательных учреждений к работе в инновационном режиме; уровня образованности учащихся, мотивации продолжения образования; методики изучения образовательных потребностей населения; соответствия организационной структуры управления образованием запросам новой внешней среды. Разработана вариативная модель управления образованием в малом городе, определена ее структура, сконструирована модель организационной структуры муниципального управления образованием, разработаны целевые программы развития образования, программы повышения профессионально-управленческой квалификации.

00 - 11683  
Результаты констатирующего эксперимента показали, что существующая организационная структура управления (пирамидальная) характеризовалась сильными вертикальными связями, что определяло ведущую роль начальника управления, его заместителей в принятии стратегических решений. Организационная линейно-функциональная структура управления состояла из определенного количества подразделений (отделов, объединений, комиссий, советов), между которыми были слабо выражены горизонтальные связи.

Данные изучения мнения участников педагогического процесса (руководители образовательных учреждений, педагоги, родители), о структуре управления муниципальной системой образования показали, что только 23,7% руководителей, педагогов, родителей высказали положительное отношение к существующей структуре муниципального управления образованием.

Результаты изучения отношения руководителей и педагогов к инновациям (по методике И.О. Котляровой) в образовательном учреждении свидетельствуют о том, что инновации в образовательных учреждениях протекают в разных формах и на разных уровнях.

Осведомленность руководителей и педагогов о сути инновации, инновационной деятельности, объеме этого понятия крайне недостаточна. Опыт участия в инновационной деятельности незначителен. Руководители и педагоги испытывают существенные затруднения в обосновании влияния инновационной деятельности на процессы и взаимоотношения в образовательном учреждении.

Результаты констатирующего эксперимента показали, что муниципальная сеть образовательных учреждений не обеспечивала удовлетворение запросов новой внешней среды.

Исходя из этого, первым направлением опытно-экспериментальной работы была разработка динамической модели организационной структуры муниципального управления образованием, соотношенной с новым содержанием управления и отражающей цели и задачи управляющей и управляемой подсистем; затем был определен управленческий функционал, основанный на расширении полномочий и относительной автономности.

Разработанная оргструктура муниципального управления образованием (состав органов совокупного субъекта управления, роли, отводимые каждому из них, характер связей и способов взаимодействия между ними) дают основание отнести ее к типу линейно-функциональной, штабной, с элементами матричной структуры. Данная оргструктура направлена на обеспечение развития муниципальной системы образования через штабные подразделения горУО - информационно-методический центр, экспертный совет, психолого-медико-педагогическую комиссию, временные творческие группы и т.д. При этом в данной структуре значительная роль отводится службам обеспечения образовательных учреждений необходимыми условиями и ресурсами для оптимальной координации функций, выполняемых работниками аппарата управления. Для обеспечения общественно-государственного характера управления муниципальной системой образования созданы советы и комиссии на постоянной основе. Участие в работе комиссий представителей общественности, других организаций, а также функционально закрепленное взаимодействие работников аппарата с различными муниципальными службами, отделами, организациями - позволяют

обеспечить тесную связь образовательной системы с жизнью населения города.

Разработанная нами динамическая организационная структура управления создает предпосылки эффективного управления муниципальной системой образования. В результате контрольного среза 71,6% руководителей, педагогов и родителей положительно оценивали обновленную структуру управления образованием (рис. 2).

Вторым направлением экспериментальной работы был перевод образовательных учреждений на новый хозяйственный механизм, придание им статуса юридического лица, а также осуществления рационализации и дифференциации сети образовательных учреждений.

Диверсификацию образования, в рамках которой разворачивалась сеть образовательных учреждений, ориентированной на оказание определенного типа и вида образовательных услуг, обеспечивает перевод образовательных учреждений на новый хозяйственный механизм.

Если в 1992 году только 2% дошкольных образовательных учреждений, 7,2% общеобразовательных школ перешли на новый хозяйственный механизм, то в 1998 году эти цифры составляли соответственно 81%, 92,7% и 100% учреждений дополнительного образования детей.

Структурная перестройка сети образовательных учреждений позволяет удовлетворять запросы новой внешней среды.

Открыты дошкольные гимназии, детские сады, работающие по авторским программам. Увеличилось количество детских садов, работающих по направлениям художественно-эстетического и интеллектуального циклов. На базе яслей-сада начинают функционировать "центры здоровья", экологические центры, центры эстетического образования.

Для ослабленных детей и детей, нуждающихся в коррекции их физического и психического развития открыты диагностические консультационные центры.

На I ступени (начальная школа) осуществляется ориентация на применение систем развивающего обучения: А.В. Занкова, В.В. Давыдова, Д.Б. Эльконина. Получили развитие интегрированные учебные заведения "Детский сад - школа", увеличивается количество классов для детей с задержкой психического развития, развивается семейное образование. На второй ступени (5-9 кл.) продолжается углубление процесса дифференциации общеобразовательных учреждений. Растет

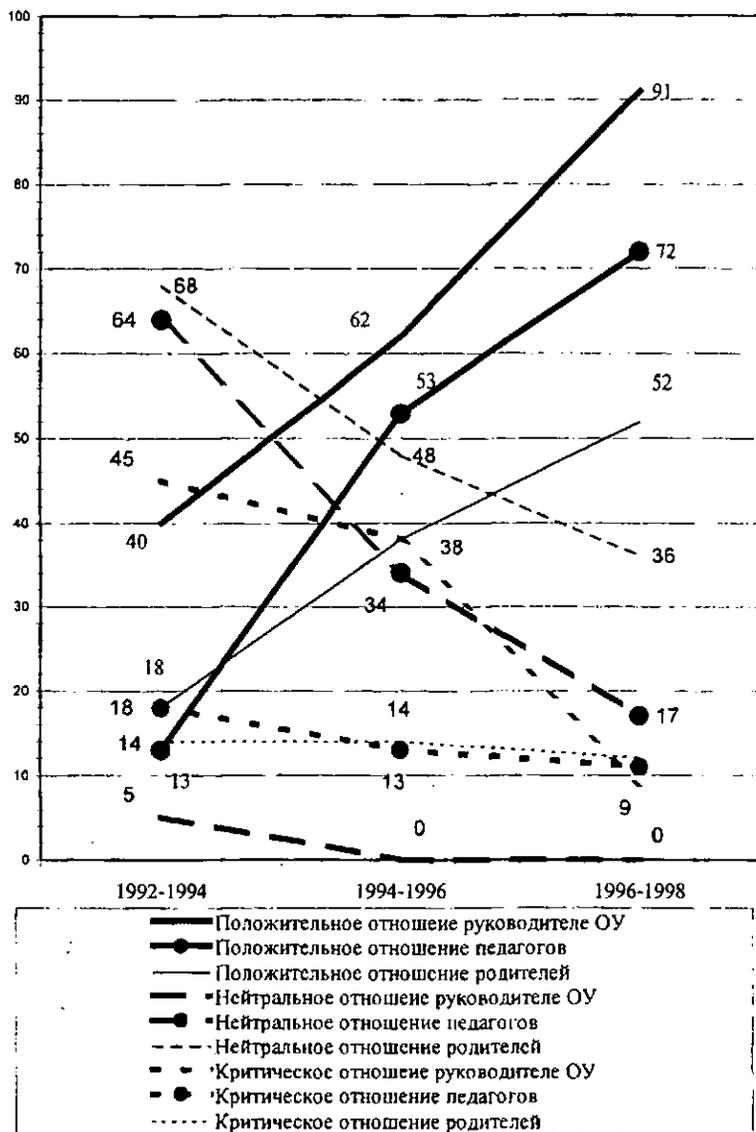


Рис. 2. Изменение отношения к организационной структуре муниципального управления образованием

число школ с профильными классами, спецшкол для детей с проблемами в развитии, элитных школ. Осуществляется интеграция общего и дополнительного образования. В III ступени (10-11 кл.) на основе глубокой дифференциации образовательного процесса осуществляется введение новых образовательных программ, разноуровневых интенсивных курсов, различных вариантов учебных планов; новых учебных предметов. На данной ступени осуществляется переход к обучению учащихся по приоритетным направлениям науки и производства (гуманитарному, психолого-педагогическому, физико-математическому, историко-филологическому, социально-экономическому, художественно-эстетическому). Общее образование осуществляется в образовательных учреждениях в формах: очной, очно-заочной, экстерната и семейного образования.

Аналогично происходил процесс роста качества образования среди учащихся школ г. Златоуста. В ходе констатирующего этапа эксперимента уровень качества обучения учащихся 3(4)-х, 9-11(12)-х классов не превышал 40,8%, а в ходе экспериментальной работы и на формирующем этапе эксперимента достиг 43,1%.

По данным итоговой аттестации, (контрольный срез) уменьшилось количество учащихся, уровень которых не соответствует нормативным требованиям (с 2,4% в 1994 до 2,0% в 1998г. от всего количества учащихся, участвующих в экспертизе). Соответственно увеличилось количество учащихся, достигших обязательного уровня качества образования. Вырос также процент учащихся, имеющих уровень качества образования выше государственного образовательного стандарта (в среднем на 3,4%). Наблюдается рост мотивации на продолжение образования, о чем свидетельствуют данные поступления в ВУЗы и другие учебные заведения (табл. 1).

Третьим направлением опытно-экспериментальной работы было создание положительной мотивации у всех участников образования.

Результаты констатирующего эксперимента по изучению состояния уровня управленческой деятельности специалистов управления и руководителей образовательных учреждений показали, что только у 43% - деятельность оптимальна. 45,4% руководителей затрудняются в оценке эффективности управления на основе анализа конечных результатов.

Исходя из этого нами была разработана программа «Кадры ...», система стимулирования участников образования, в результате реализации которой качественный уровень педагогических и руководящих

## Динамика уровня обученности учащихся

Ступени обучения	Количественные результаты по годам (%)								
	Соответствуют обязательному минимуму (учатся на "3")			Выше обязательного минимума (учатся на "4" и "5")			Ниже обязательного уровня (не успевают)		
	1994	1996	1998	1994	1996	1998	1994	1996	1998
1 ступень 1-3(4) кл.	47	46,9	47,4	49,9	50	51	3,1	3,1	2,5
2 ступень 5-9 кл.	70,2	68,4	67,5	27,9	29,8	30,8	1,9	1,8	1,7
3 ступень 10-11(12) кл.	61,5	58,3	55,6	36,3	39,6	42,4	2,2	2,1	2

кадров повысился в среднем на 18,4%, активность педагогических кадров в инновационной деятельности – на 12,2%, уровень управленческой деятельности – на 47,9% (рис. 3).

Введение комплекса социально-педагогических условий способствовало качественному позитивному изменению состояния муниципальной системы образования как результата повышения эффективности муниципального управления образованием.

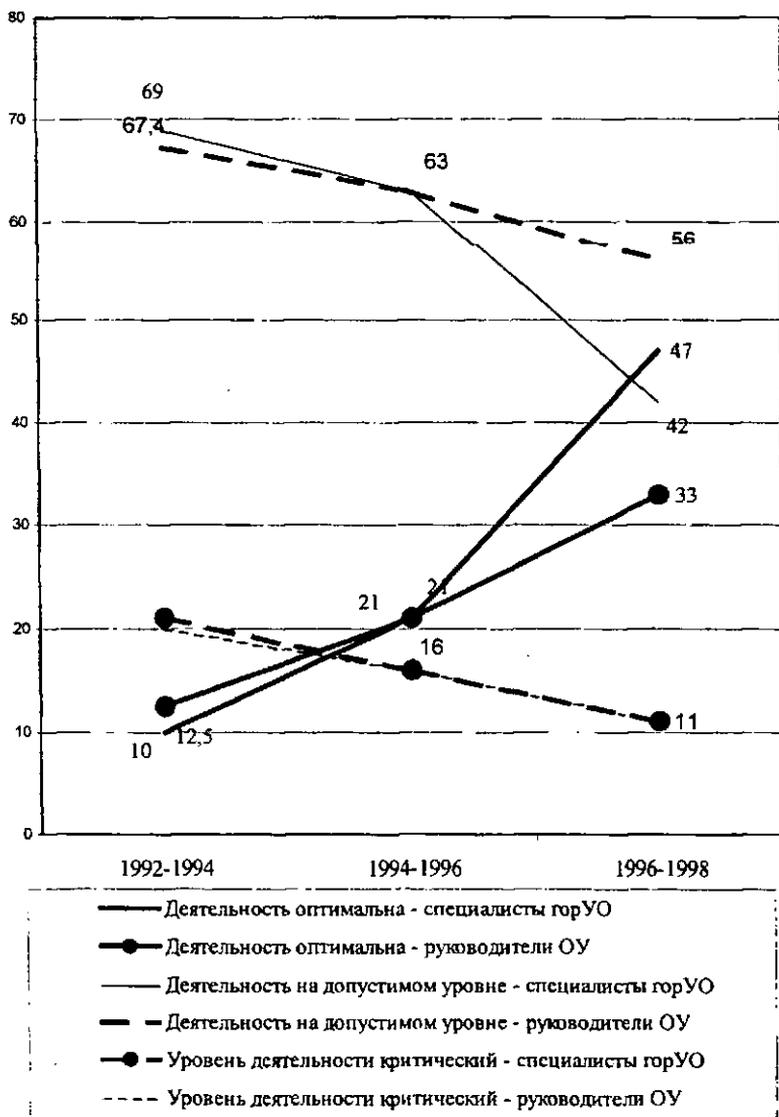
Статистическая обработка результатов констатирующего и формирующего этапов эксперимента была проведена на персональном компьютере Pentium-133 при помощи электронной таблицы Microsoft Excel.

В заключении обобщены результаты исследования и сделаны следующие выводы:

1. Среди актуальных теоретико-методологических проблем в педагогике и общей теории управления особое значение приобретает разработка и обоснование социально-педагогических условий повышения эффективности муниципального управления образованием в условиях малого города.

2. Системно-структурный подход к объекту изучения позволил рассмотреть муниципальное управление образованием как систему, состоящую из элементов, определенным образом взаимосвязанных между собой, имеющих назначение, которое состоит в реализации стоящих перед ней новых целей и задач.

3. Уточнен и конкретизирован категориально-понятийный аппарат исследования, базовыми понятиями которого являются: «муниципальная



**Рисунок 3. Динамика уровня управленческой деятельности специалистов муниципального управления и руководителей образовательных учреждений**

система образования», муниципальное управление образованием», «эффективность муниципального управления образованием»; определены критерии эффективности деятельности органов муниципального управления образованием, которые позволили оценить качество управления.

4. Разработанная динамическая модель организационной структуры муниципального управления образованием по типу линейно-функциональной с элементами матричной включает два блока (1-ый блок - по общей организации функционирования и развития муниципальной системы образования; 2-ой блок - по обеспечению функционирования и развития муниципальной системы образования) и четыре уровня (1-ый - уровень начальника управления - стратегическое управление; 2-ой - уровень заместителей - тактическое управление; 3-ий - уровень руководителей отделов и служб сопровождения управления образованием - технологическое управление; 4-ый - уровень специалистов - оперативное управление).

5. К социально-педагогическим условиям повышения эффективности муниципального управления образованием относятся:

- обновление функций управления, сбалансированность централизации и децентрализации функций муниципального управления образованием;

- разработка механизма перевод муниципальной системы образования на новые условия хозяйствования, придание образовательным учреждениям статуса юридического лица;

- муниципализация образовательных учреждений, рационализация и дифференциация сети учреждений образования;

- обновление методов, средств управления; создание положительной мотивации у всех участников образования через системы стимулирования и повышения профессионально-управленческой компетенции.

6. Опытная проверка реализации динамической модели организационной структуры управления и комплекса социально-педагогических условий: экономических, организационно-управленческих, психолого-педагогических позволила выявить рост эффективности муниципального управления образованием по выявленным критериям (развитие сети муниципальных образовательных учреждений, ориентированной на оказание определенного типа и вида образовательных услуг; уровень

качества образования; уровень профессионально-педагогической квалификации; интенсивность инновационных процессов в муниципальной системе образования; уровень управленческой деятельности специалистов муниципального управления и руководителей образовательных учреждений).

Подводя итог, отметим, что основные положения гипотезы подтвердились. В результате исследования нам удалось показать, что выявленные нами социально-педагогические условия являются достаточными для решения исследуемой проблемы, а разработанная динамическая модель организационной структуры муниципального управления образованием является эффективной.

Однако мы осознаем, что выполненная работа не исчерпывает всех проблем эффективности муниципального управления образованием. Дальнейшее исследование может быть продолжено по следующим направлениям: повышение эффективности форм, методов и других элементов управленческой деятельности; обеспечение максимально достижимого соответствия содержания управляющих воздействий органов муниципального управления потребностям и закономерностям управляемых объектов; формирование наиболее рациональных и эффективных взаимодействий между управляющими компонентами муниципального управления и управляемыми объектами.

Основное содержание диссертации отражено в следующих работах:

1. Компьютеризация управления образованием // Подготовка специалистов управления на факультете дошкольного воспитания: Тезисы докладов межвузовской научно-практической конференции. – Магнитогорск, 1995. – С. 41 (в соавторстве).

2. Есть ли будущее у дошкольного образования? // Народное образование. – 1995. - №8/9. – С. 23-27

3. Детский сад в условиях финансово-экономической и хозяйственной самостоятельности: Пособие для заведующей детским садом. /Барсукова Л.Я., Галеева А.П., Долматова Н.Н. и др.; Под ред. Комаровой Е.С. – г. Златоуст, 1996 – 178 с. (в соавторстве)

4. Стратегия управления образованием в экоориентированном образовательном пространстве города // Управление развитием образования в регионе на рубеже XXI века: Тезисы докладов третьей Всероссийской научно-практической конференции. – Ульяновск: ИПК ПРО, 1997. – С.36-38 (в соавторстве).

5. Совершенствование управления дошкольным образованием в г. Златоусте. //Аттестация и государственная аккредитация дошкольных образовательных учреждений в Челябинской области. //Под ред. Р.Б. Стеркиной 2-е изд., исправленное, дополненное. – М.: Изд. АСТ, 1997. – С. 387-401

6. Распределение функционала в управлении муниципальной образовательной системой в связи с реализацией Программы развития образования //Актуальные проблемы управления образованием в регионе: Сб. научно-методических материалов. Вып 2(6) //Под ред. С.А. Репина, Г.Н. Серикова. – Челябинск: изд-во ИИУМЦ «Образование», 1998. – С.57-63

7. Учимся распоряжаться финансами. Экономика для взрослых и детей. Сборник. – М.: Линка-пресс, 1999. – С.67-72

8. Информационные технологии в управлении муниципальным образованием //Актуальные проблемы управления образованием в регионе: Сб. научно-методических материалов. Вып. 1(9) //Под ред. С.А. Репина, Г.Н. Серикова. – Челябинск: изд-во ИИУМЦ «Образование», 1999. – С. 128-131

9. Реализация нового хозяйственного механизма в муниципальной образовательной системе г. Златоуста. //Актуальные проблемы управления образованием в регионе: Сб. научно-методических материалов. Вып. 4(12) //Под ред. С.А. Репина, Г.Н. Серикова. – Челябинск: Урал-LTD, 1999. – С. 52-55