

## МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Кеспи́ков В.Н., Солод́кова М.И., Копте́лов А.В., Данельче́нко Т.А., Ильи́на А.В.,  
Машу́ков А.В.

*ГБОУ ДПО «Челябинский институт переподготовки и повышения квалификации работников образования», Челябинск, Россия (454091, Челябинск, ул. Красноармейская, 88), E-mail: [chippkro@ipk74.ru](mailto:chippkro@ipk74.ru)*

В статье описывается модель государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне. Определен понятийный аппарат описываемой модели, тип модели и методологические основания ее проектирования. Для обоснования модели в качестве научных подходов авторами выбраны системно-деятельностный, функциональный, тактико-ориентированный и персоналистский подходы. Конструирование модели осуществлялось с учетом принципов государственно-общественного управления: добровольности; открытости; гласности и публичности; коллегиальности и делегирования полномочий. Авторами дана характеристика четырех компонентов модели: целеполагающего, организационно-содержательного, процессуального и результативного. В статье представлены этапы реализации модели: аналитико-прогностический, организационно-содержательный и продуктивный. Выделенные этапы образуют замкнутый цикл, взаимосвязанную систему, позволяющую через конкретное содержание, методы и средства обеспечить достижение современного качества образования на муниципальном уровне посредством оптимального соотношения прав и обязанностей представителей органов местного самоуправления и общественности.

Ключевые слова: муниципальная система образования, качество образования на муниципальном уровне, управление качеством образования на муниципальном уровне, государственно-общественное управление качеством образования на муниципальном уровне, общественный орган управления качеством образования на муниципальном уровне

## MODEL OF STATE AND PUBLIC MANAGEMENT OF EDUCATION QUALITY AT THE MUNICIPAL LEVEL

Kespikov V.N., Solodkova M.I., Koptelov A.V., Danelchenko T.A., Iina A.V.,  
Mashukov A.V.

*The Chelyabinsk Institute of Retraining and Improvement of professional skill of Educators*

The article describes model of state and public management of education quality at the municipal level. Authors of the article clarified definitions of described model, type of model and methodological bases for its designing. For substantiating model authors used different scientific approaches: functional, tactical-oriented, personalistic and systemic activity based approaches. Model designing was realized with account of state and public management principles: voluntariness, openness, publicity, collegiality and delegation of powers. Authors characterized four components of the model: organizational and substantial, processual, resultative components and goal-setting. In the article are presented stages of implementing the model: analytical and prognostic; organizational and substantial; productive. These stages form closed cycle, interconnected system which allows by specific content, methods and means to ensure the achievement of modern education quality at the municipal level through optimal ratio of members rights and duties in organs of local self-government and publicity.

Keywords: municipal education system, education quality at the municipal level, management of education quality at the municipal level, state and public management of education quality at the municipal level, public body for the management of education quality at the municipal level.

В рамках деятельности Федеральной стажировочной площадки по реализации мероприятий Федеральной целевой программы развития образования на 2011-2015 годы в Челябинском институте переподготовки и повышения квалификации работников образования была разработана модель государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне. Актуальность разработки такой модели была

вызвана, прежде всего, необходимостью усиления роли общественности в управлении качеством образования на разных уровнях, в том числе на муниципальном. При проектировании модели государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне мы проанализировали существующие в реальной практике модели, имеющиеся на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Это позволило выделить следующие базовые понятия: качество образования; система образования; управление; государственно-общественное управление.

Анализ научной литературы, структуры и содержания указанных выше понятий позволил нам сформулировать понятийный аппарат, важный с точки зрения моделирования процесса государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне и представленный следующими четырьмя ключевыми понятиями.

Муниципальную систему образования мы рассматриваем как совокупность взаимосвязанных и преемственных образовательных программ различного вида, уровня и (или) направленности, созданных на основе федеральных государственных образовательных стандартов общего образования (далее – ФГОС), а также, сеть реализующих их организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и иных организаций, находящихся в ведении органа местного самоуправления муниципального района или городского округа по решению вопросов местного значения в сфере образования.

Второе ключевое понятие – управление качеством образования на муниципальном уровне трактуемое нами как целенаправленное воздействие субъектов управления государственной и общественной природы на муниципальную систему образования с целью получения требуемого качества образования.

Качество образования на муниципальном уровне, третье понятие, мы рассматриваем как комплексную характеристику деятельности органа местного самоуправления по созданию условий, обеспечивающих образовательную деятельность и подготовку обучающихся в соответствии с требованиями ФГОС и (или) потребностями физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность.

Основополагающее понятие нашей модели – государственно-общественное управление качеством образования на муниципальном уровне мы определили как тип управления, характеризующийся оптимальным соотношением делегированных прав и обязанностей представителей органов местного самоуправления и общественности в решении вопросов обеспечения качества образования на муниципальном уровне.

Проведя анализ существующих типов моделей, мы пришли к выводу, что целям моделирования наиболее полно отвечает модель функционального типа, методологическую основу которой составляют положения следующих научных подходов:

- системно-деятельностного подхода: с одной стороны дающего возможность представить государственно-общественного управление качеством образования как совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных компонентов, ориентированных на достижения планируемого результата, а с другой стороны – отразить содержательно-процессуальный аспект рассматриваемого вида деятельности [1,2,4];
- функционального подхода, позволяющего акцентировать деятельность представителей государственной и общественной природы на исполнении закрепленных за ними полномочий, обслуживании зоны своей ответственности, строгом соблюдении процедур и регламентов [3];
- тактико-ориентированного подхода как принципа управления, при котором первоочередное значение имеет согласованность усилий субъектов государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне на проработке конкретных практических решений, их преемственности и последовательности в реализации, детализации процедур;
- персоналистского подхода, использование которого позволяет акцентировать внимание на привлечении к государственно-общественному управлению качеством образования на муниципальном уровне граждан и объединений, чья профессиональная деятельность и (или) общественная деятельность, опыт, знания и возможности могут позитивным образом содействовать повышению качества образования.

При конструировании модели мы также учитывали следующие принципы государственно-общественного управления:

- 1) добровольности, сущность которого состоит в добровольном участии представителей местного сообщества в государственно-общественном управлении образованием, обеспечивающем достижение качества образования на муниципальном уровне;
- 2) открытости, предполагающего установление активных партнерских связей с образовательными организациями, представителями общественности, социальными партнерами, а также организацию независимой оценки качества деятельности по государственно-общественному управлению качеством образования на муниципальном уровне;
- 3) гласности и публичности, обеспечивающего доступность и публичность информации о деятельности органов государственно-общественного управления образованием по обеспечению достижения качества образования на муниципальном уровне;
- 4) коллегиальности, позволяющего обсуждать и (или) принимать решения по вопросам достижения качества образования на муниципальном уровне в рамках закрепленных

полномочий, т.е. выработать коллегиальные решения на основе мнений представителей разных категорий общественности;

5) делегирования полномочий, связанного с возможностью передачи органом местного самоуправления в сфере образования части возложенных на него полномочий, прав и ответственности в области достижения качества образования на муниципальном уровне органу государственно-общественного управления.

Модель государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне рассматривается нами как совокупность четырех взаимосвязанных и взаимообусловленных компонентов:

- целеполагающего компонента как прогнозируемого результата, который определяет организацию процесса государственно-общественного управления;
- организационно-содержательного компонента, обеспечивающего управление качеством образования на муниципальном уровне. Данный компонент носит этапный характер (аналитико-прогностический, организационно-содержательный и продуктивный). Выделенные этапы образуют замкнутый цикл, взаимосвязанную систему, позволяющую через конкретное содержание, методы и средства обеспечить достижение современного качества образования на муниципальном уровне посредством оптимального соотношения прав и обязанностей представителей органов местного самоуправления и общественности;
- процессуального компонента, раскрывающего пути реализации содержательных аспектов, предложенных эффективных управленческих механизмов. Их сущностное воплощение находит выражение в процессе интерпретации форм, методов и средств взаимодействия субъектов государственно-общественного управления, обеспечивающих реализацию достижения качества образования на муниципальном уровне;
- результативного компонента, на котором результаты, получаемые на каждом из выделенных этапов, экстраполируются и отражают сформированность в муниципальной системе образования условий, обеспечивающих образовательную деятельность и подготовку обучающихся в соответствии с ФГОС общего образования и их потребностями.

В качестве первого компонента модели государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне мы выделяем целеполагающий компонент, включающий в себя определение цели и конкретных задач рассматриваемого процесса, что обеспечивает направленность процесса на результат – сформированность системы государственно-общественного управления, обеспечивающей оптимальные условия достижения современного качества образования на муниципальном уровне. Согласно модели, целью государственно-общественного управления является достижение современного качества образования на муниципальном уровне посредством делегирования,

нормативного закрепления обеспечения реализации полномочий органов общественного управления образованием. Заявленная цель определена потребностями личности, семьи, общества и государства в доступном и качественном общем образовании. Достижение цели обеспечивается реализацией следующих задач: 1) оценки потенциала общественной составляющей управления качеством образования на муниципальном уровне с точки зрения повышения его эффективности; 2) разработки эффективного механизма привлечения общественности к управлению качеством образования на муниципальном уровне; 3) реализации полномочий общественных органов управления качеством образованием на муниципальном уровне. Целеполагающий компонент модели, как прогнозируемый результат, обуславливает организацию процесса государственно-общественного управления, то есть обеспечивает методологическую и прогностическую функции.

Организационно-содержательный и процессуальный компоненты обеспечивают управление качеством образования на муниципальном уровне. Выше мы отметили, что данные компоненты реализуются поэтапно. На аналитико-прогностическом этапе осуществляется реализация первой задачи целеполагающего компонента. В рамках решения данной задачи предполагается на основе выделенных научных подходов определить перечень полномочий органов местного самоуправления в управлении качеством образования, для реализации которых целесообразно привлечение общественности. Для этого необходимо изучить нормативную и рекомендательную базу федерального уровня, а именно осуществить документарный анализ. При этом акцентируем внимание на том факте, что предметом документарного анализа являются сведения, содержащиеся в документах федерального уровня, устанавливающие ограниченные законодательством права органов местного самоуправления в использовании собственных ресурсов для достижения современного качества образования на муниципальном уровне. В частности анализ данных материалов позволит сформировать представление о содержании полномочий и наличии в них государственно-общественной составляющей. Например, на основании статьи 9 ФЗ-273 «Об образовании в Российской Федерации» [5] к полномочиям органов местного самоуправления в сфере образования относится предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях. При этом содержание данного полномочия определяется:

– организацией предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;

– созданием необходимых условий для получения без дискриминации качественного образования лицами с ограниченными возможностями здоровья.

Выделенное содержание позволяет определить, каким образом может осуществляться деятельность представителей общественности по реализации данного полномочия, а именно:

- 1) инициирование внесения предложений в муниципальный заказ на развертывание сети образовательных услуг дошкольного образования, в том числе для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- 2) вовлечение в экспертизу проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания;
- 3) привлечение к разработке критериев и показателей удовлетворенности населения качеством предоставляемых образовательных услуг дошкольного образования. Данные позиции на втором этапе – организационно-деятельностном – конкретизируются и регламентируются.

Помимо документарного анализа при решении первой задачи использовался такой инструмент как SWOT-анализ, позволивший сформировать системное представление об имеющемся потенциале общественной составляющей в управлении качеством образования на муниципальном уровне. Кроме того, данный стратегический инструмент позволил определить направления разработки эффективных механизмов привлечения общественности к управлению качеством образования на муниципальном уровне.

Отметим, что при документарном анализе или SWOT-анализе, как правило, принимается во внимание лишь ограниченное число исходных документов (процессов, явлений), представляющих интерес с точки зрения поставленной задачи. При этом выделенная совокупность данных проявляет определенные закономерности функционирования относительно изучаемого объекта. Соответственно результат аналитико-прогностического этапа – оценка потенциала общественной составляющей управления качеством образования на муниципальном уровне с точки зрения повышения его эффективности, рассматривается как входная характеристика для организационно-деятельностного этапа, а его результат служит основанием для реализации идей продуктивного этапа. Следовательно, получаем функционально замкнутую систему, позволяющую через конкретное содержание, формы, методы и средства обеспечить достижение современного качества образования на муниципальном уровне посредством оптимального соотношения прав и обязанностей общественности и представителей органов местного самоуправления.

На организационно-деятельностном этапе реализации модели мы определили разработку эффективного механизма привлечения общественности к управлению качеством

образования на муниципальном уровне. В качестве такого механизма мы рассматриваем деятельность общественного органа управления качеством образования на муниципальном уровне. Общественный орган управления качеством образования на муниципальном уровне – коллегиальный орган общественного управления, функцией которого является обеспечение общественной составляющей, отражающей государственно-общественный характер управления качеством образования на муниципальном уровне. Данный орган обеспечивает усиление общественного участия в образовании и в управлении им, рост влияния местного сообщества на качество образования и его доступность для всех слоев населения, повышение эффективности муниципальной системы образования, ее открытости для общественности. Общественный орган управления качеством образования на муниципальном уровне по согласованию с органом местного самоуправления определяет перечень вопросов, решение которых является основанием для издания нормативных документов органа местного самоуправления. По другим вопросам решения общественного органа управления качеством образования имеют рекомендательный характер для органа местного самоуправления.

Основными направлениями деятельности общественного органа управления качеством образования могут быть: независимая система оценки качества образования; защита прав и интересов детей и подростков; согласование программ развития муниципальных образовательных организаций; обеспечение содержания зданий и территорий муниципальных образовательных организаций; взаимодействие с региональным общественным советом при органе управления образованием субъекта РФ. Реализация деятельности по названным направлениям осуществляется в соответствии с полномочиями субъектов государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне, определенными на основе анализа Федерального закона № 273 от 29.12.2012 г. «Об образовании в Российской Федерации» и подзаконных нормативных актов. Нами определены три группы полномочий общественного органа управления качеством образования: непосредственные полномочия; полномочия, требующие наличие положительного решения; полномочия, решения которых имеют рекомендательный характер для муниципального органа управления образованием. Непосредственные полномочия общественного органа управления качеством образования на муниципальном уровне – это полномочия, которые возложены для самостоятельной деятельности этого органа. Данный перечень определяется на основе нормативной базы Российской Федерации и может быть расширен в связи с изменением федерального и регионального законодательства. Ко второй группе нами отнесены полномочия общественного органа управления качеством образования на муниципальном уровне, требующие наличие положительного решения

органами местного самоуправления. Данные полномочия определяются нормативными документами Российской Федерации, субъекта Российской Федерации. Третья группа полномочий – полномочия общественного органа управления качеством образования на муниципальном уровне, решения которых имеют рекомендательный характер для муниципального органа управления образованием. В данный список внесены те полномочия, содержание которых носит необязательную, ориентировочную направленность для принятия решения со стороны муниципального органа управления образованием.

В результате выделенных и зафиксированных полномочий общественности в части управления качеством образования на муниципальном уровне совместно с муниципальным органом местного самоуправления разрабатываются регламенты исполнения полномочий. Таким образом, в результате реализации организационно-деятельностного этапа выделяются и фиксируются полномочия общественности в части управления качеством образования на муниципальном уровне, а также разрабатываются и нормативно закрепляются регламенты исполнения полномочий через положения о различных формах участия общественности в рассматриваемом процессе.

На продуктивном этапе реализации модели государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне в качестве задачи мы определили реализацию полномочий общественных органов управления качеством образованием на муниципальном уровне, которые были выявлены на первых двух этапах. Реализация данных полномочий осуществляется в соответствии с регламентами деятельности общественного органа управления качеством образованием, в которых закладываются основные принципы и содержание его деятельности.

Деятельность общественного органа управления качеством образования на муниципальном уровне характеризуется организующим и регулирующим воздействием на органы местного самоуправления в сфере образования с целью создания оптимальных условий достижения современного качества образования в муниципальной образовательной системе. Так, например, представители общественного органа управления качеством образования на муниципальном уровне могут:

- участвовать в экспертизе проектов нормативных правовых актов, касающихся вопросов обучения и воспитания, в разработке критериев и показателей удовлетворенности населения качеством предоставляемых образовательных услуг дошкольного начального, основного, среднего общего образования, дополнительного образования;
- участвовать в мероприятиях муниципалитета по защите прав и интересов детей и подростков, оказания им социальной помощи;

- осуществлять информирование родителей (законных представителей) детей о времени предоставления ребенку места в дошкольном образовательном учреждении;
- инициировать создание общественных фондов и попечительских советов;
- инициировать оценочные процедуры с учетом перспективы их применения в интересах граждан и проведении независимой оценки качества образования и т.д.

Таким образом, общественный орган управления качеством образования на муниципальном уровне может участвовать в реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере образования, сформулированных в статье 9 Федерального закона №273 «Об образовании в Российской Федерации» [5], по вышеназванным направлениям и в соответствии с зафиксированными в регламентах деятельности общественных органов делегированных ему полномочий.

Реализация делегированных полномочий органу общественного управления качеством образования на муниципальном уровне осуществляется посредством многообразия конкретных способов деятельности, которые определяются исходя из содержания полномочий, целесообразности применения этих способов и эффективности достижения результатов, поставленных целей и задач в каждой конкретной ситуации, позволяющей обеспечить достижение современного качества образования.

В результате реализации продуктивного этапа модели государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне, вырабатываются и формируются, в рамках выделенных полномочий, рекомендации и предложения, а также принимаются управленческие решения по достижению современного качества образования на муниципальном уровне.

Заключительным компонентом модели является результативный компонент, который характеризуется экстраполяцией результатов каждого из этапов реализации модели (аналитико-прогностического, организационно-деятельностного и продуктивного) и созданием системы государственно-общественного управления, обеспечивающей оптимальные условия достижения современного качества образования на муниципальном уровне. Тем самым, мы можем говорить о сформированности государственно-общественного управления качеством образования на муниципальном уровне как особом типе управления, характеризующимся оптимальным соотношением делегированных прав и обязанностей представителей органов местного самоуправления и общественности в решении вопросов обеспечения качества образования на муниципальном уровне.

### **Список литературы**

1. Афанасьев, В. Г. Человек в управлении обществом. – М.: Политиздат, 1977.
2. Добрянов, В. С. Методологические проблемы теоретического и исторического познания. – М., 1968.
3. Маркова, Ю.Г. Функциональный подход в современном научном познании. – Новосибирск: Наука, 1982. – 256 с.
4. Садовский, В. Н. Основания общей теории систем: Логико-методологический анализ. – М.: Наука, 1974.
5. Федеральный закон от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://xn--273--84d1f.xn--p1ai/zakonodatelstvo/federalnyy-zakon-ot-29-dekabrya-2012-g-no-273-fz-ob-obrazovanii-v-rf> (дата обращения: 05.04.2014).

**Рецензенты:**

Ильясов Д.Ф., д.п.н., профессор, заведующий кафедрой педагогики и психологии ГБОУ ДПО «Челябинский институт переподготовки и повышения квалификации работников образования», г.Челябинск.

Потапова М.В., д.п.н., профессор, проректор по научной работе ФГБОУ ВПО «Челябинский государственный педагогический университет», г.Челябинск.