

РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ КАК СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА

Л.П. Губенко

Комитет образования Правительства ЕАО, г. Биробиджан

В последнее десятилетие XX и начале XXI века российская система образования переживает особый период, прежде всего связанный с глубокими политическими, экономическими и социальными преобразованиями в стране. Этот опыт имеет огромное историческое значение, поскольку в стране осуществляется переход от тоталитарной политической системы с государственной экономикой и централизованным управлением к плюралистическому, демократическому обществу с более открытой экономикой рыночного характера

Разрушение советской модели социально-экономического и политического развития поставило систему российского образования перед необходимостью радикального обновления в области новых ценностей, идеологических ориентиров и содержания, а также и в области организационно-институционального построения всей системы образования.

Формирование образовательной политики на рубеже тысячелетий в свою очередь потребовало опоры на новую философию и методологию образования, на новые образовательные парадигмы и принципы. Образование должно стать основным ресурсом для создания в стране открытого гражданского общества и конкурентноспособного государства.

Именно образованию в настоящее время отводится основной государственный приоритет, четко обозначенный в важнейшем документе, каковым, по сути, смыслу и замыслу является «Национальная доктрина образования» на 2001-2025 гг.

Принятию и утверждению «Национальной доктрины образования» предшествовала огромная работа по обсуждению самых значимых направлений стратегического развития российского образования на ближайшие 25 лет, в котором принимали участие самые широкие слои профессионального и общественного педагогического сообщества, как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Результатом государственной приоритетности образования должна стать высококонкурентная и сильная Россия. Очевидна и сама необходимость модернизации российского образования, практическое осуществление которой в ближайшие 10 лет (2001-2010 гг.) должно ускорить достижение отдаленных образовательных результатов.

Современная модернизация образования – это, прежде всего, новая философия образования, иные цели и ценности образования. Провозглашая эффективность,

доступность и качество образования, его обновлённая философия заставляет всех работников образования уходить от жёсткости сложившихся стереотипов и требует активного практического внедрения новых технологий и методик, так как очевидно, что новые задачи старыми методами и подходами не решить. Уже сейчас сокращаются функции прямого директивного администрирования со стороны органов управления, укрепляется автономия образовательных учреждений, которым предоставляется право самостоятельного формирования учебных программ, выбор методов обучения, финансовой и хозяйственной самостоятельности школ, создаются попечительские советы и другие общественные органы, а также профессиональные объединения учителей и ассоциации родителей. Но сколько бы мы не говорили о значении модернизации образования, очевидно одно: осуществлять модернизацию придется там, где находятся образовательные учреждения, т. е. в регионах.

Современное состояние российского государства существенным образом отражается на развитии и становлении региональных систем образования. Субъекты Российской Федерации в современных условиях сами по себе становятся внутренне интегрированными образованиями, для которых характерно наличие специфических региональных интересов, их носителями является большая часть населения России. Эти интересы связаны с осознанием необходимости удовлетворения потребностей в выживании, стабилизации и развитии, а также с созданием средств и технологий, обеспечивающих решение указанных задач.

Задачи, поставленные в Концепции модернизации, требуют существенного упорядочивания управленческих функций. Причем перераспределение функций органов государственного управления системой образования должно осуществляться и на федеральном уровне, и на региональном уровнях, как снизу, так и сверху.

Интеграция, взаимодействие всех ступеней (уровней) образовательных систем выступают условием развития региональной системы образования, хотя проблема разграничения функций федерального, регионального и муниципального уровней и уровня образовательного учреждения еще, к сожалению, остается. Причина этого явления, прежде всего, связана с незавершенностью законодательной базы и наличием широкого спектра неоднозначных региональных ситуаций. В этом вопросе за последние годы сделано достаточно много, однако четкого разграничения функций и ответственности еще

не достигнуто

Другая причина видится в слабом развитии форм горизонтальной интеграции, в доминировании интеграции вертикальной. Тенденция к централизации во многом связана с отсутствием горизонтальных – формальных и неформальных – способов управления – различных ассоциаций, школьных образовательных округов, разнообразных комплексов и центров.

Сегодняшняя ситуация в образовании показывает, что необходим поиск и практическая апробация таких управленческих ресурсов, которые обеспечат эффективное и действенное управление развитием систем образования любого уровня, в том числе региональной. Управление развитием образовательной системы региона должно осуществляться на основе последовательного вывода учреждений образования (как основных составляющих системы) в инновационный режим. Поэтому усилия структуры управления должны быть направлены на проявление творческой активности педагогического коллектива, на развитие учебного заведения с учётом особенностей социального, эколого-экономического окружения.

К региональной компетенции должны быть отнесены и меры по реализации функций расширения участия общества в управлении образованием. Существенной предпосылкой результативности этих процессов может выступать общественно-государственный статус образования, который в большей степени выступает как фактор изменения социальной жизни, как условие устойчивого развития общества.

Для образования всё более важным становится разработка собственной стратегии развития, позволяющей не только учитывать многообразие социокультурной ситуации, но и занимать активную позицию, направленную на её изменение. При этом основной функцией образования, радикально меняющей его качество, выступает функция превращения образования в реальный механизм развития личности, а также регионов страны и общества в целом.

Таким образом, на основе анализа современных тенденций в сфере образования можно сделать вывод о том, что существенной особенностью современной системы образования является её регионализация, состоящая в создании образовательного пространства с разграничением полномочий между федеральными и местными органами управления с учётом своеобразия территории на основе сочетания общегосударственных, национальных и местных интересов.

Существует мнение о том, что регионализация образования является важнейшим принципом реформирования отечественной системы образования, практическая реализация которого обеспечивает перестройку управления на основе программно-целевого подхода, который позволяет совершенствовать систему образования с учётом всего многообразия региональных особенностей. Под региональной системой образования при этом подразумевается совокупность учебно-воспитательных учреждений данного географического региона, созданную с учётом социально-экономической

структуры региона, его традиций и особенностей и направленную на удовлетворение потребностей населения в разных видах образования с учётом гуманистических ценностей и культурной самобытности каждого человека.

Существует и двусторонний подход к рассмотрению понятия «регионализация образования»: с одной стороны, регионализация образования – это учёт региональных особенностей (этнографических, историко-культурных, социально-экономических и т.п.) в содержании и организации педагогического процесса, но с другой стороны, регионализация образования выступает как процесс обеспечения полноты и непрерывности образования конкретной личности, проживающей на данной территории. Полнота и непрерывность процесса образования осуществляются за счёт системы организационных структур региона, образующих в совокупности полный цикл образовательной деятельности. Таким образом, под региональной системой образования понимается вся совокупность организационных структур, находящихся на определённой территории и включённых в социально-экономическую систему данного административно-территориального региона с присущими ему особенностями (культурно-историческими, этногеографическими и др.), обеспечивающих полноту и непрерывность образования (передачу культурно исторического опыта) индивида, проживающего на данной территории.

Последние десятилетия актуализировали проблему регионализации образования, что фактически отражается не только в материалах разнообразных региональных совещаний, но и в более целенаправленной нормативно-правовой обеспеченности деятельности систем образования субъектов Российской Федерации.

Исследователи раскрывают региональную образовательную систему как социально-педагогическую систему с присущими ей общесистемными признаками и свойствами, в числе которых особо значимыми являются:

- сложность – региональная система образования состоит из множества подсистем;
 - динамичность, т.е. непрерывная адаптация к коренным преобразованиям в социально-политической и экономической сферах;
 - открытость – внутрисистемные, надсистемные и межсистемные взаимосвязи;
 - автономность – некоторая условность и размытость границ;
 - целеустремлённость – сама система целиком и её подсистемы могут видоизменять цели, выполнять разнообразные способы действий для достижения разных или одинаковых результатов;
 - самоуправляемость – упорядоченность структурно-функциональных компонентов, их интеграция и взаимодействие со средой могут обеспечиваться собственными органами и механизмом управления .
- Необходимо учитывать такие основные признаки образовательной системы, как:
- совокупность учебно-воспитательных учреждений,

обеспечивающих возможности дифференциации образования и обучения учащихся в соответствии с их интересами и уровнем подготовленности к обучению;

- совокупность программ обучения, отражающих научно-культурные особенности региона;

- научно-методические школы, обеспечивающие своеобразие педагогического опыта региона.

Системный подход, используемый для анализа образовательной системы, позволяет выделить общие основные признаки образовательной системы: «наличие цели, элементов образовательной системы, специфических связей между элементами системы, связей с внешней средой, системообразующего фактора; территориальная ограниченность; сложность многоуровневой иерархической структуры; целостность».

С нашей точки зрения, региональная система образования в ранге всех образовательных систем должна занимать второе место и быть управляемой как из федерального центра, так и управляющей другими образовательными системами более низкого уровня (муниципальными, окружными, территориальными, отдельного образовательного учреждения, индивидуальной образовательной траекторией каждого обучающегося и образовательным маршрутом саморазвития каждого педагога). Управляющая роль региональной системы образования в нашем исследовании является определяющей.

Необходимо подчеркнуть, что взаимосвязь образовательных систем всех уровней будет осуществляться тогда, когда система более высокого уровня «вбирает» в себя образовательную систему низшего порядка для обеспечения ее активного развития. Поэтому интеграция и взаимодействие всех ступеней (уровней) образовательных систем, с нашей точки зрения, выступают механизмом развития региональной системы образования.

В настоящее время в Еврейской автономной области региональная политика в области образования строится на основе Закона РФ «Об образовании», Закона ЕАО «О разграничении компетенции в области образования между органами государственной власти области», Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. и направлена на:

- обеспечение государственных гарантий доступности качественного образования, обновление содержания образования, внедрение в практику новых образовательных технологий;

- совершенствование форм и методов контроля и оценки качества общего образования;

- создание условий, максимально обеспечивающих охрану жизни и укрепление здоровья учащихся, внедрение здоровьесберегающих технологий;

- формирование общественно-государственных форм управления образовательными учреждениями, отработку нормативно-правовой базы образовательных учреждений;

- создание нормативно-правовых, мотивационных, кадровых, финансовых, материально-технических условий

для проведения эксперимента по введению ЕГЭ;

- освоение новых воспитательных технологий.

На начало 2003-2004 учебного года в системе общего образования ЕАО функционирует 100 общеобразовательных учреждений, в которых обучается и воспитывается около 26 тыс. человек. Учебный процесс осуществляют около 2000 педагогов, из которых в сельской местности работают 796 учителей, в городе – 1096.

Обновление содержания образования выступает в качестве ведущего фактора развития образовательной системы.

В соответствии с региональным базисным учебным планом в школах области дополнительно во всех классах введён один час физкультуры, предметы «История ЕАО» (8, 9 кл.), «География ЕАО» (8, 9 кл.), русский язык (10, 11 кл.). В рамках эксперимента по модернизации образовательного процесса в начальных классах общеобразовательных школ области вводятся иностранный язык и элементы информационной культуры, происходит отработка образовательных технологий, адекватных возрасту, устраняющих перегрузки и сохраняющих здоровье школьников, отработка системы оценивания учебных достижений младших школьников в условиях безотметочного обучения.

Вариативность образования обеспечивается за счет:

- разнообразия учебных планов, разработанных в соответствии с учетом интересов и склонностей учащихся;

- организации работы со способными и одаренными учащимися (в областных олимпиадах 2003 г. участие приняли более 200 учащихся);

- внедрения различных форм организации итоговой аттестации (рефераты, собеседование, тестирование, единый государственный экзамен).

В целях обеспечения социализации, профессиональной ориентации и компьютерной грамотности в школах области изучаются предметы: «Граждановедение», «Человек и общество», «Основы государства и права», «Экономика», «Основы потребительских знаний», «Информатика».

В рамках развития региональной системы образования был осуществлен ряд мер по учебно-методическому обеспечению образовательного процесса. Решением коллеги управления образования утвержден региональный перечень учебных изданий для образовательных учреждений.

Около 1,5 млн рублей бюджетных средств было выделено на обеспечение учебной литературой учащихся области. Стопроцентно комплектуются учебниками учреждения общественного воспитания и начальные классы.

В 2003 г. управлением образования правительства ЕАО была разработана и реализована программа проведения эксперимента по введению единого государственного экзамена по математике, русскому языку и обществознанию, включающая мероприятия по нормативно-правовому, организационно-техническому, информационно-аналитическому сопровождению на

территории области. Данная работа позволила осуществить широкомасштабный эксперимент на территории 6 муниципальных образований с участием 1873 выпускников из 52 средних общеобразовательных учреждений области.

Вступая в эксперимент по введению ЕГЭ, система образования ЕАО решала комплекс взаимосвязанных задач, входящих в контекст модернизации отечественной системы образования. В их числе: расширение доступности высшего образования, снижение психологической нагрузки на выпускников общеобразовательных учреждений за счёт упразднения приёмных экзаменов в вузы, объективизация и унификация требований к общеобразовательной подготовке поступающих в вузы, стимулирование деятельности педагогических коллективов общеобразовательных учреждений по улучшению качества учебного процесса за счёт объективной и независимой сравнительной оценки результатов общеобразовательной подготовки выпускников школ.

Управлением разработан и коллегией утвержден областной план мероприятий по модернизации образования в ЕАО, определены приоритетные направления деятельности, важнейшим из которых является информатизация системы образования области.

В рамках ФЦП «Развитие единой образовательной информационной среды» (2001-2005 гг.) система образования области в 2003 г. участвовала в реализации еще одного крупного проекта «Компьютеризация городских и поселковых школ». Всего в школах области открыто 60 компьютерных классов, 19 подключены к сети Интернет, компьютерной техникой оснащены все муниципальные отделы образования.

В мае 2003 г. открыт Биробиджанский региональный Центр Федерации Интернет-образования. Достижения в области информатизации образования ЕАО были представлены на областной научно-методической конференции «Информационные технологии в образовании» (г. Биробиджан, 24 октября 2003 год).

В 2003 г. управление образования обеспечило участие образовательных учреждений в реализации федерального проекта «Компьютеризация детских домов, школ-интернатов и учреждений начального профессионального образования», в текущем учебном году будет продолжена работа по созданию во всех территориях области базовых муниципальных образовательных учреждений в области информатизации образования, продолжению работы по созданию и внедрению в учебный процесс информационных технологий, размещение в сети Интернет областного банка педагогической информации, разработке элементов системы открытого образования: дистантное обучение одарённых детей, дистанционное обучение в областном институте усовершенствования учителей и Центре Федерации Интернет-образования педагогов и руководителей школ.

Реформирование системы общего образования в области нацелено на формирование нового воспитательно-образовательного пространства, которое позволит обеспечить духовно-нравственное становление

подростающего поколения, его подготовку к жизненному самоопределению, самостоятельному выбору в пользу гуманистических идеалов, ценностей свободы, добра, справедливости, экологического благополучия, семьи, здоровья, Родины и других общечеловеческих ценностей. В образовательных учреждениях внедряются результативные формы и методы работы, способствующие развитию таких личностных качеств, как гражданственность и патриотизм, дружба между народами, нравственность, духовность. Сохраняется и развивается общедоступность дополнительного образования детей.

В 2003 г. осуществлялись меры по кадровому обеспечению системы образования, повышению социального статуса и профессионализма педагогических работников. За прошедший учебный год на базе ИУУ повысили свою квалификацию 570 педагогов, в том числе 53 руководителя. На областных семинарах было обучено 1300 человек, на выездных районных семинарах более одной тысячи педагогов.

В региональном Центре Федерации Интернет-образования переподготовка педагогов осуществляется по следующим программам «Интернет–технологии для учителей предметников» в объеме 80 часов и «Интернет–технологии для администраторов образовательных учреждений» в объеме 40 ч. Подготовлено 600 чел., в том числе 120 руководителей учреждений образования.

В области формирования эффективных экономических механизмов модернизации регионального образования приоритетным направлением в 2004 г. остается оптимизация текущих бюджетных расходов на образование на основе конкурсного размещения бюджетных средств, открытия для школ собственных бюджетных и внебюджетных счетов, привлечения внебюджетных средств и средств федерального бюджета, разработки минимальных нормативов расходов на реализацию образовательными учреждениями государственного стандарта общего образования.

Важнейшая задача и одно из приоритетных направлений в деятельности управления образования – совершенствование модели управления системой образования области, которая в последние годы выстраивается на основе распределения и согласования компетенции и полномочий, функций и ответственности всех субъектов образовательной политики, прежде всего – управления образования, органов местного самоуправления и образовательных учреждений.

Государственно-общественный характер управления образованием в ЕАО включает разнообразные формы, среди которых особо значимы следующие:

- на уровне образовательного учреждения:
 - попечительские советы образовательных учреждений;
 - советы школ;
 - педагогические советы;
 - детские и молодежные организации;
 - молодежные клубы;
 - общешкольные собрания и конференции;
 - мини-союзы учителей;

- родительские собрания и комитеты;
- советы отцов;

на уровне муниципального управления:

- общественно - педагогические советы при отделах образования муниципальных образований;
- депутатские комиссии;
- советы отделов ОНО;
- городской, районный экспертный совет;
- советы руководителей образовательных учреждений;
- городская, районные комиссии;
- городская, районные конференции;
- советы по образованию;
- средства массовой информации;
- совет по образованию;

на уровне регионального управления :

- координационные советы по различным направлениям деятельности при заместителе председателя правительства ЕАО;
- коллегия управления образования;
- депутатская комиссия;
- экспертный совет;
- областное родительское собрание;
- областной педагогический совет;
- общественная организация «Педагогическая ассоциация ЕАО РФ»;
- межрегиональный консорциум «Педагогическое партнёрство»;
- ежеквартальный региональный журнал «Педагогический вестник ЕАО»;
- областной молодёжный клуб «Дебаты»;
- федерация детских и молодежных общественных организаций;
- «Школа педагогов-исследователей» на базе областного института усовершенствования учителей;
- молодёжная палата при Законодательном собрании ЕАО.

В регионе сложился определённый опыт разработки и принятия управленческих решений через государственно-общественный механизм управления, его главным преимуществом является интеграция общественно-педагогических инициатив «снизу», субъектами которого выступает всё многообразие общественности.

В соответствии с Концепцией модернизации российского образования, общесистемными, приоритетными задачами системы образования Еврейской автономной области на 2004 г. являются:

- осуществление мер по созданию системы аттестации и контроля качества образования на всех уровнях.
- реализация программы развития воспитания в системе образования: повышение правовой культуры участников образовательного процесса, создание условий для обеспечения прав родителей на участие в управлении образовательным учреждением;
- обновление содержания и методов работы по преодолению беспризорности и безнадзорности детей, сокращению социального сиротства;
- создание нормативно-правовых, кадровых, финансовых, материально-технических условий для проведения эксперимента по введению ЕГЭ;
- повышение квалификации руководителей учреждений образования по основным направлениям модернизации регионального образования;
- совершенствование и развитие системы информатизации учебно-воспитательного процесса;
- оптимизация текущих бюджетных расходов на образование на основе: конкурсного размещения бюджетных средств, централизации средств в областном бюджете, оптимизации сети образовательных учреждений, привлечения внебюджетных средств и средств федерального бюджета.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Аспекты модернизации российской школы. Научно-методические рекомендации к широкомасштабному эксперименту по обновлению содержания и структуры среднего образования. М.:ГУ ВШЭ, 2001.
2. Бацын В.К. Государство делает ставку на образование. Управление школой. 2002. № 5. 15 с.
3. Беспалько В.П. Не пора ли менять стратегию образования//Педагогика. 2001. № 9. С. 87-90.
4. Гершунский В.И. Философия образования для 21 века (В поисках практико-ориентированных образовательных концепций). М.: Изд-во «Совершенство», 1998. 608 с.
5. Закон Российской Федерации «Об образовании».
6. Зинченко В.П. Живое знание. Самара, 1998.
7. Ключевые проблемы региональных образовательных систем. Опыт анализа. Под ред. А.М.Моисеева. М.: Российская политическая энциклопедия, 2002. 288 с.
8. Невзоров М.Н. Проектирование школы жизни (образ и создание школы). Учебное пособие. Хабаровск: Изд-во ХГПУ, 2000. 112 с.