

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет экономический  
Кафедра экономической теории и государственного управления  
Направление подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

**ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ**  
Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ М.В. Зинченко

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Управление общим образованием на муниципальном уровне (на примере администрации г. Благовещенска)

Исполнитель

студент группы 373-об

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Д.А. Овсянникова

Руководитель

доцент

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

А.В. Плешивцев

Нормоконтроль

ст. преподаватель

\_\_\_\_\_

(подпись, дата)

Л.Н. Михайленко

Благовещенск 2017

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет экономический

Кафедра экономической теории и государственного управления

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_  
(подпись, дата) М.В. Зинченко  
И.О. Фамилия  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**ЗАДАНИЕ**

К выпускной квалификационной работе студента Овсянниковой Дарьи Антоновны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Управление общим образованием на муниципальном уровне (на примере администрации г. Благовещенска)

(утверждена приказом от 10.04.2017 № 770-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы 16.06.2017

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: учебные и научные материалы по теме исследования, нормативные и правовые акты, отчетность управления, официальная статистическая отчетность.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): 1) Теоретические и правовые аспекты управления образованием. 2) Деятельность администрации г. Благовещенска по управлению общим образованием.

5. Перечень материалов приложения (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): 2 рисунка.

6. Дата выдачи задания 20.04.2017

Руководитель выпускной квалификационной работы: Плешивцев Андрей Валентинович,  
(фамилия, имя, отчество, должность, ученая степень)  
доцент.

Задание принял к исполнению (дата): 24.04.2017

(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 65 с., 9 таблиц, 8 рисунков, 52 источника, 2 приложения.

ОБРАЗОВАНИЕ, УПРАВЛЕНИЕ ОБЩИМ ОБРАЗОВАНИЕМ, МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ, ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ СТАНДАРТ, КВАЛИФИКАЦИЯ, КАЧЕСТВО ОБРАЗОВАНИЯ, ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ, ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ УСЛУГА

В бакалаврской работе рассматривается понятие, сущность общего образования как основы интеллектуального и нравственного воспитания человека, позволяющей гражданину овладеть профессией, стать социально активным членом общества; нормативные и правовые акты, регламентирующие деятельность органов власти по управлению общим образованием.

На примере управления образования администрации г. Благовещенска проведен анализ эффективности деятельности органов власти по управлению общим образованием.

На основании проведенного анализа были выявлены проблемы управления общим образованием и предложены пути их решения.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические и правовые аспекты управления образованием	9
1.1 Теоретические основы управления образованием	9
1.2 Специфика управления образованием на муниципальном уровне	17
1.3 Нормативно-правовая база управления образованием	24
2 Деятельность администрации г. Благовещенска по управлению общим образованием	28
2.1 Структура, функции и полномочия Управления образования администрации г. Благовещенска	28
2.2 Анализ деятельности отдела общего и дополнительного образования администрации г. Благовещенска	36
2.3 Проблемы управления общим образованием и пути их решения	49
Заключение	57
Библиографический список	60
Приложение А Организационная структура Управления образования администрации г. Благовещенска	66
Приложение Б Структура отдела общего и дополнительного образования Управления образования Администрации г. Благовещенска	67

## ВВЕДЕНИЕ

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01 декабря 2016 года Глава государства, отметил, что «Смысл всей нашей политики – это сбережение людей, умножение человеческого капитала как главного богатства России. Поэтому наши усилия направлены на поддержку традиционных ценностей и семьи, на демографические программы, улучшение экологии, здоровья людей, развитие образования и культуры...самое важное, что волнует родителей и учителей, общественность, – это, конечно же, содержание образовательного процесса, насколько школьное образование отвечает двум базовым задачам: давать знания и воспитывать нравственного человека...Безусловно, важно сохранить глубину и фундаментальность отечественного образования...в школе нужно активно развивать творческое начало, школьники должны учиться самостоятельно мыслить, работать индивидуально и в команде, решать нестандартные задачи, ставить перед собой цели и добиваться их, чтобы в будущем это стало основой их благополучной интересной жизни...очень много экспериментов в школе проводится, и за рубежом, и у нас; надо быть, конечно, очень аккуратными с этими экспериментами, но двигаться вперёд, безусловно, нужно»<sup>1</sup>.

Право каждого на образование, общедоступный и бесплатный характер основного общего образования в государственных и муниципальных учебных заведениях гарантированы статьей 43 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> и обеспечиваются отдельной отраслью российского законодательства.

При этом, в соответствии с частью 4 данной статьи Основного Закона, общее образование выступает обязательным, из смысла статьи 43 Конституции вытекает, что реализация данной обязанности – совокупная задача органов государственного и муниципального управления (в части предоставления возможности обучаться) и родителей (законных представителей) несовершеннолетнего

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 13.05.2017).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята 12.12.1993 г. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 13.05.2017).

(в части обеспечения участия конкретного ребенка в образовательном процессе).

Общее образование закладывает основу интеллектуального и нравственного воспитания человека, выступает тем базисом, который позволяет гражданину в конечном итоге овладеть профессией, стать социально активным членом общества и т.д.

Общее образование – это своего рода инвестиция государства в свое же будущее.

Соответственно, эффективное государственное и муниципальное управление образованием – залог стабильного и устойчивого развития Российского государства.

При этом очевидно, что система образования, в том числе комплекс управленческих подходов, нуждается в постоянном совершенствовании в соответствии с новыми реалиями современного общества.

Вместе с тем, к оптимизации управления образованием необходимо подходить крайне осторожно, чтобы не утратить те безусловные положительные основы отечественного образования, заложенные еще советской школой.

В настоящее время государство фактически использует подход, в соответствии с которым на образовательные учреждения посредством оказания платных образовательных услуг перекладывается часть бремени по финансовому обеспечению образовательного процесса. Такой подход критикуется многими специалистами и обществом, однако он являет собой одну из реалий современной системы образования. При этом важно, чтобы указанный подход не применялся в ущерб основным целям и задачам функционирования образовательной системы.

Государственное и муниципальное управление общим образованием не должно превращаться в «механический менеджмент», а должно осуществляться с большой долей осторожности и «бережливости», с учетом специфики сферы администрирования.

Важность, значимость и проблематичность системы управления общим

образованием на муниципальном уровне и обуславливают актуальность настоящего исследования.

Цель работы – на основе изучения теоретико-правовых аспектов и анализа деятельности управления образованием г. Благовещенска, разработать пути совершенствования его деятельности.

Задачи работы:

- 1) изучить теоретические основы управления образованием;
- 2) определить специфику управления образованием на муниципальном уровне;
- 3) исследовать нормативно-правовую базу управления образованием;
- 4) охарактеризовать структуру, функции и полномочия Управления образования Администрации г. Благовещенска;
- 5) проанализировать деятельность отдела общего и дополнительного образования;
- 6) на основе анализа деятельности Управления образованием Администрации г. Благовещенска определить проблемы в управлении общим образованием на муниципальном уровне и пути решения указанных проблем.

Объектом работы выступает управление образованием на муниципальном уровне.

Предмет настоящей работы – общественные отношения в сфере управления образованием.

Методологию работы составляют такие методы, как анализ, синтез, классификация и др.

Теоретическая база исследования состоит из научной и учебной литературы в области государственного и муниципального управления, нормативно-правовую базу составляют федеральное, региональное и муниципальное законодательство.

Эмпирическая база исследования – практическая деятельность Управления образованием Администрации города Благовещенска.

Теоретическая значимость работы заключается в системном анализе сфе-

ры управления общим образованием на муниципальном уровне.

Практическая значимость работы заключается в разработке конкретных предложений, направленных на оптимизацию процесса управления общим образованием на муниципальном уровне.

Структурно работа состоит из введения, двух частей и заключения.

В конце приведен список использованных источников и литературы.



# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

## 1.1 Теоретические основы управления образованием

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ (ред. от 01 мая 2017 года) «Об образовании в Российской Федерации»<sup>3</sup>, образование представляет собой единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Иными словами, закон понимает образование как сложный объект, включающий в себя две составляющие - непосредственно процесс приобретения знаний и саму систему полученных учащимся интеллектуальных и физических умений.

Видовая классификация образования выглядит следующим образом:

1) общее образование - вид образования, который направлен на развитие личности и приобретение в процессе освоения основных общеобразовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования;

2) дополнительное образование - вид образования, который направлен на всестороннее удовлетворение образовательных потребностей человека в интеллектуальном, духовно-нравственном, физическом и (или) профессиональном совершенствовании и не сопровождается повышением уровня образования;

3) профессиональное образование - вид образования, который направлен

---

<sup>3</sup> Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 13.05.2017).

на приобретение обучающимися в процессе освоения основных профессиональных образовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции определенных уровня и объема, позволяющих вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретным профессии или специальности.

Анализ понятий видов образования позволяет отметить, что специфика общего образования заключается в том, что этот вид образования наиболее полно охватывает всю совокупность интеллектуально-духовного развития личности – именно на данном образовательном уровне происходит формирование основных нравственно-ценностных установок человека.

Вопросам управления системой образования посвящена глава 12 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». При этом само по себе определение «управления образованием» в закон не приведено.

В теории под управлением в образовании понимается особого рода деятельность специально уполномоченных органов государственной и муниципальной власти, обеспечивающая функционирование и развитие образовательной системы, реализацию ее концепции, стандарты и программы<sup>4</sup>.

В. Карташов под управлением образованием понимает реализацию государственной политики в области образования посредством систем государственного и муниципального административного воздействия на совокупность институтов, обеспечивающих целенаправленный процесс воспитания и обучения, направленный на формирование у учащихся комплекса интеллектуальных знаний и нравственных установок<sup>5</sup>.

В целом муниципальное управление в области образования представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие со стороны муниципального образования и органов его власти на все объекты образовательной системы.

Муниципальное управление образованием так же определяется как совокупность всевозможных отношений между различными субъектами по поводу

---

<sup>4</sup> Борытко Н.М. Управление образовательными системами. М.: Городец, 2014. С. 29.

<sup>5</sup> Карташов В.Н.. Государственная политика в сфере образования // Вестник ЯрГУ им. П. Демидова. 2015. № 2. С. 106.

реализации организационно-экономических механизмов и методов для удовлетворения основополагающих задач образования как процесса, направленного на интеллектуально-нравственное воспитание людей.

При управлении системой образования, как собственно и при управлении любым иным сложным объектом, должен быть задействован комплексный подход.

Такое управление охватывает управленческие функции, включающие прогнозирование, планирование, организацию, координацию, контроль и т.д.

Муниципальное управление образованием использует ряд методов, среди которых можно выделить:

- а) административные методы;
- б) экономические методы;
- в) нормативные правовые методы;
- г) организационные методы<sup>6</sup>.

Как уже отмечалось выше, ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не приводит определений «управления образованием», однако достаточно детально раскрывает содержание данного управленческого процесса.

В частности, частью 1 ст. 89 ФЗ «Об образовании» определены принципы управления системой образования, которые представляют собой основополагающие начала, своего рода «каркас», на котором базируется вся система государственно-административного и муниципально-властного императивного воздействия на систему образования.

Среди этих принципов:

- законность;
- демократия;
- автономия образовательных организаций;
- информационная открытость систем образования;
- учет общественного мнения;

Помимо принципов управления, изложенных в ФЗ «Об образовании в

---

<sup>6</sup> Гимазова Ю. В. Государственное и муниципальное управление. М.: Изд-во "Юрайт", 2014. С. 83.

Российской Федерации», можно отметить и совокупность принципов административного воздействия на систему образования, предлагаемую теорией государственного и муниципального управления.

Так, С.В. Наумов полагает, что управление образованием должно базироваться на следующих началах:

1) учет специфики образовательного процесса, не допускающего механическое и «бездумное» административное воздействие;

2) целеполагание, что предполагает разработку целей муниципального управления образованием на всех его уровнях и направлениях. Это должна быть система взаимосвязанных целей, различающихся во времени и постоянно корректируемых согласно с меняющимися условиями;

3) научность управления;

4) ответственность субъектов управления образованием;

5) комплексное управление, обеспечивающее единство действий всех управляющих структур;

6) постоянное совершенствование управления;

7) профессионализм управления;

8) эффективность управления<sup>7</sup>.

Управление системой образования включает в себя ряд институтов, среди которых:

– формирование системы взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования;

– осуществление стратегического планирования развития системы образования;

– принятие и реализация государственных программ Российской Федерации, федеральных и региональных программ, направленных на развитие систе-

---

<sup>7</sup> Наумов С.В. Управление развитием регионального образования: инновационный аспект // Государство и право. 2014. № 2. С. 111.

мы образования;

- проведение мониторинга в системе образования;
- информационное и методическое обеспечение деятельности федеральных государственных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования;
- государственная регламентация образовательной деятельности;
- независимая оценка качества образования, общественную и общественно-профессиональную аккредитацию;
- подготовку и повышение квалификации работников федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования, органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, руководителей и педагогических работников образовательных организаций.

Как уже отмечалось во введении, система управления образованием нуждается в постоянном совершенствовании, обусловленном необходимостью соответствия этой системы реалиям и требованиям современного мира.

В.С. Курчеев, анализируя современные подходы к управлению образованием, отмечает, что эти подходы в первую очередь должны быть обусловлены новыми социальными требованиями:

- 1) ориентацией на подлинные образовательные потребности общества и человека, а не на ведомственно-бюрократическое толкование, при котором управление образования представляется «вещью в себе» и не учитывает действительные потребности общества;
- 2) новыми ценностями образования (человек, культура, общество) и новым пониманием миссии школы как учреждения, ответственного за становление гражданского общества и демократических отношений в нем;
- 3) вариативностью общего образования, множественностью типов обра-

зовательных учреждений<sup>8</sup>.

Главная задача управления образованием - создание благоприятных внешних и внутренних условий для эффективной совместной деятельности лиц, работающих в образовательных учреждениях и в органах, осуществляющих администрирование образовательной системы.

А.Д. Иванников отмечает, что такая задача может быть решена в том, случае, если:

– рассматривать управление образовательными системами с позиций гуманитарного подхода, то есть отдавать предпочтение отдать мягким, косвенным (через создание соответствующих условий) способам управления;

– управление образованием рассматривать не как командование, властвование, а как сложную и очень ответственную деятельность по обеспечению функционирования и развития образовательной системы<sup>9</sup>.

В целом управление образованием осуществляется посредством системы государственно-административного (муниципального) управления, которая представляет собой закрепленную нормами административного права систему субъектов, призванных осуществлять государственное или муниципальное управление, их статус, включая взаимоотношения этих субъектов внутри и вне этой системы<sup>10</sup>.

Административное государственное управление понимается так же как осуществление государственной политики через систему административных учреждений, в которой ответственность за выполнение государственных решений осуществляется сверху вниз.

Не следует отождествлять «государственное управление» и «государственно-административное управление».

Государственное управление, оно же политическое управление, представляет собой систему принятия политических решений, которые проводятся в жизнь с помощью административного аппарата.

---

<sup>8</sup> Курчев В.С. Модернизация системы управления образованием: юридические и административные аспекты. Новосибирск.: изд-во НГУ, 2013. С. 64.

<sup>9</sup> Иванников А.Д. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты. М.: Проспект, 2012. С. 32.

<sup>10</sup> Кононов П.И. Административное право России. М.: Проспект, 2013. С. 193.

Иными словами, в рамках государственного управления разрабатываются основные направления государственной политики в сфере образования.

Государственная политика связана с основными характеристиками управленческого воздействия на общественные отношения посредством использования тех или иных властных институтов. Государственная политика включает в себя основные принципы и методы административного воздействия на ту или иную общественную сферу.

И уже в рамках непосредственно государственно-административного или муниципального управления осуществляется непосредственная реализация государственной политики.

Безусловно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Однако, такое обособленное и самостоятельное понимание муниципальной власти не означает, что она не интегрирована в единую систему реализации государственной политики в различных сферах, в том числе в образовательной.

Государственное и муниципальное управление не противопоставляются друг другу – это партнерские институты, совместно, с использованием своих специфических функций, решающих ту или иную задачу, поставленную государственной политикой.

Управление общим образованием на муниципальном уровне включает в себя следующие элементы:<sup>11</sup>

– органы муниципальной власти, осуществляющие управление подчиненными организациями и учреждениями;

– нормы административного права, устанавливающие соответствующий статус всех звеньев системы управления образованием;

– важнейшие параметры взаимоотношений органов муниципальной власти, осуществляющих управление образованием;

– правовая ответственность субъектов, осуществляющих управление образованием, реализующаяся посредством ответственности их должностных

---

<sup>11</sup> Сериков Г.Н. Управление образованием: системная интерпретация. М.: Гардарики, 2013. С. 77.

лиц.

В настоящее время одной из основных задач государственного и муниципального управления в сфере образования выступает оптимизация этих процессов в рамках государственной политики, направленной на совершенствование всей системы государственного и муниципального управления.

Термин «оптимизация» подразумевает под собой процесс максимизации выгодных характеристик явления или предмета, минимизации всевозможных издержек и негативных сторон. «Оптимизированный» - значит, более лучший, более эффективный.

Соответственно, оптимизация государственного и муниципального управления образованием представляет собой процесс повышения эффективности управленческого воздействия, снижение объективных негативных последствий императивного воздействия на образовательную систему, повышение уровня доверия работников педагогических организаций и населения к власти, в том числе посредством более открытого характера деятельности государственных органов.

Основными направлениями оптимизации деятельности органов государственного и муниципального управления образованием следует считать:

- внедрение в органах управления принципов и процедур управления по результатам;
- совершенствование стандартов государственных и муниципальных образовательных услуг;
- дальнейшее совершенствование единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственного и муниципального управления образованием (ГАС «Управление»);
- повышение эффективности взаимодействия органов государственного и муниципального управления образованием и общества, а также повышение прозрачности деятельности органов управления;
- модернизация системы информационного обеспечения органов госу-



дарственного и муниципального управления образованием;

– формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного и муниципального управления<sup>12</sup>.

Вышеизложенное позволяет сделать определенные выводы.

Управление образованием представляет собой особого рода деятельность специально уполномоченных органов государственной и муниципальной власти, обеспечивающая функционирование и развитие образовательной системы, реализацию ее концепции, стандарты и программы.

Управление образованием – составная часть государственного и муниципального управления, соответственно, оно должно осуществляться в соответствии с их общими законами и принципами.

Вместе с тем, в системе управления образованием необходимо учитывать специфику образовательного процесса, направленного на интеллектуально-нравственное развитие личности. Управленческое воздействие на систему образования должно быть направлено на удовлетворение объективных интересов общества в сфере образования, а не на реализацию их ведомственно-бюрократического, оторванного от действительности, понимания.

## **1.2 Специфика управления образованием на муниципальном уровне**

Управление образованием в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном (уровне субъектов федерации) и местном (муниципальном).

Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования установлены в статье 9 ФЗ «Об образовании».

Среди этих полномочий:

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образователь-

---

<sup>12</sup> Государственное и муниципальное управление / под ред. Н.И. Захарова. М.: Волтерс-Клувер, 2013. С. 104.

ных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами);

2) организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации);

3) создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

4) создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;

5) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий;

6) учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа.

В таблице 1 приведено сравнение функций субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области образования.

Таблица 1 – Функции субъектов РФ и органов местного самоуправления в области управления образованием

Субъект РФ	Органы местного самоуправления
Определяют региональную политику в области образования	Реализуют государственную политику в области образования
Разрабатывают законодательства и осуществляют контроль в области образования	Осуществляют нормативное регулирование в области образования в рамках своих компетенций
Осуществляют административное управление в области образования	Осуществляют в рамках своих компетенций планирование, организацию и контроль в области образования

Основные тенденции управления образованием на муниципальном уровне достаточно глубоко исследованы Е.В. Грязновой<sup>13</sup>.

Первая тенденция в развитии муниципального управления образованием – это интеграция образовательных учреждений, расположенных на территории муниципалитетов. В результате роль муниципальных органов управления повышается, что становится катализатором активного поиска эффективных моделей развития самого образования. Данная интеграция, по мнению Е. Грязновой, несомненно, потребует и новых форм культуры управления. Так как речь идет об объединении, создании новых форм корпораций, то потребуется и несколько иная, специфичная культура, основу которой будут составлять различные виды информационного взаимодействия.

Стратегия развития управления образованием на местном уровне состоит: «... в формировании на территории муниципального округа единого образовательного пространства, представляющего собой совокупность учреждений образования; органов местного самоуправления и управления образованием; государственно-общественных институтов и средств массовой коммуникации, ориентированных на муниципализацию образования и оптимизацию функций органов управления образованием различной компетенции по всей «управленческой вертикали»<sup>14</sup>.

Соответственно, еще одним из стратегических направлений развития управления образованием на муниципальном уровне является создание единого образовательного пространства. Ю. Михайлов отмечает, что «это так же потребует формирования нового типа управленческой культуры и информационного взаимодействия между новыми кластерами»<sup>15</sup>.

Формирование информационной культуры, на базе которой и должно происходить взаимодействие образовательных учреждений, основано на сетевом взаимодействии учреждений образования, находящихся на территории му-

---

<sup>13</sup> Грязнова Е.В. Управление образованием на муниципальном уровне: проблемы и перспективы // Вестник НГУ. 2016. № 3. С. 29.

<sup>14</sup> Лунев А. Н. Стратегии и тенденции развития муниципальной системы // Концепт, 2014. № 2. С. 95.

<sup>15</sup> Михайлов Ю.Ф. Технология формирования информационной культуры управленческой деятельности // Ученые записки ИИО РАО. 2012. № 61. С. 166.

ниципалитета. Это, в свою очередь, обуславливает достижение конкурентных преимуществ образовательных учреждений. Без современных информационных ресурсов и технологий данный процесс невозможен.

Еще одной тенденцией развития управления образования на муниципальном уровне выступает создание муниципальной системы измерения и оценки качества образования.

Основным компонентом такой системы является мониторинг качества образования, позволяющий обеспечить оперативную передачу информации для управления учебно-образовательного процесса.

К основным функциям данного мониторинга Н. Б. Пугачева относит: «... ориентирующую - автоматизацию документооборота; диагностическую - сбор и систематизация рейтинговой информации; коррекционную - совершенствование учебно-образовательного партнерства; прогностическую - анализ направлений развития муниципального образования»<sup>16</sup>.

Отмечается, что в текущем процессе реализации государственных программ по модернизации существующего управления образованием приоритетным направлением является широкое внедрение информационных технологий.

Причем, основная тенденция развития управления образованием – это оптимизация образовательного процесса, предусматривающая интеграцию образовательных учреждений и управляющих структур соответственно, а также создание единого информационно-образовательного пространства, как на уровне отдельного учебного заведения, так и на уровнях муниципальных образований и округов. Перечисленные мероприятия, в свою очередь, требуют и наличия соответствующего уровня информационной культуры всех участников образовательного процесса и его управления<sup>17</sup>.

На рисунке 1 представлен анализ информатизации управления образованием в Российской Федерации на муниципальном уровне по состоянию на 2016

---

<sup>16</sup> Пугачева Н.Б. Форсайт как составляющая управления современным образованием // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 64.

<sup>17</sup> Кравцов С.С. Информатизация управления образованием: основные направления научно-практических исследований // Ученые записки ИИО РАО. 2013. № 12. С. 204.

год<sup>18</sup>.

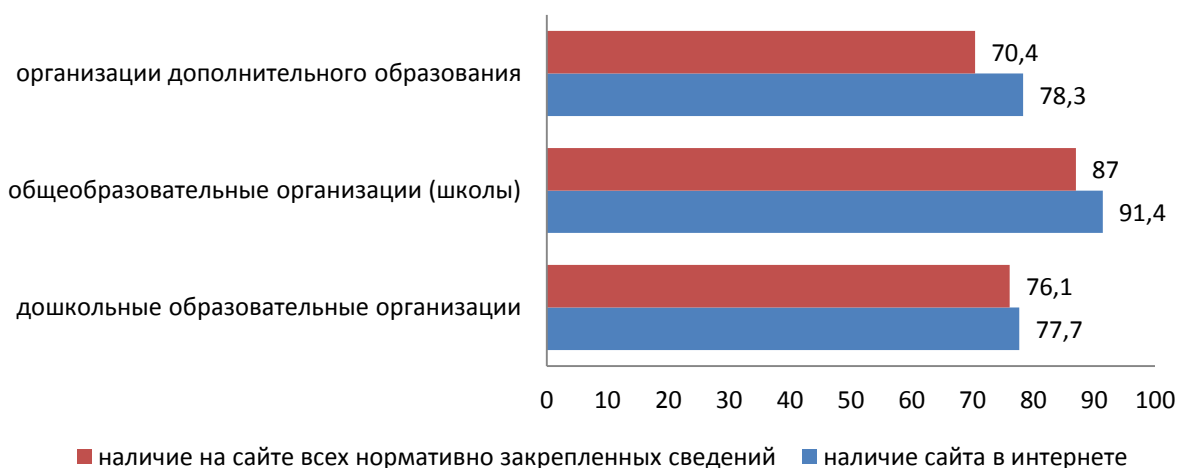


Рисунок 1 – Доля муниципальных образовательных организаций, имевших собственный сайт в сети Интернет и представивших на сайте полный набор нормативно-закрепленных сведений о своей деятельности в 2016/2017 учебном году

На рисунке 2 представлено использование родителями учащихся электронных средств информирования и коммуникации с педагогами и администрацией школы.

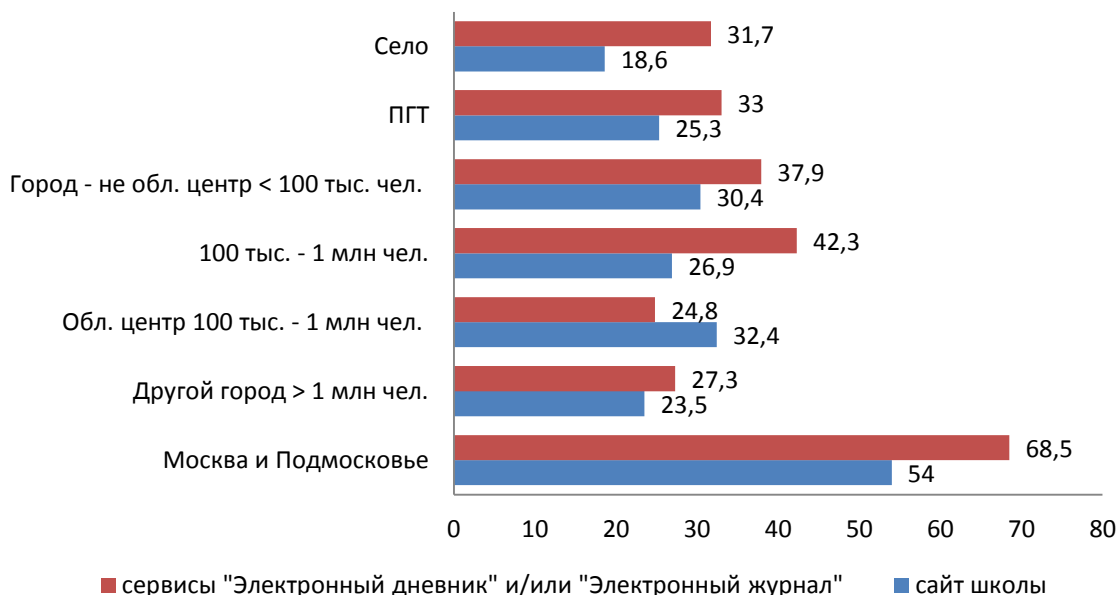


Рисунок 2 – Доля использования родителями учащихся электронных средств информирования и коммуникации с педагогами и администрацией школы

<sup>18</sup> Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : офиц. сайт. Режим доступа: <http://www.gks.ru>. (дата обращения 13.05.2017).

Соответственно, важным составляющим элементом развития системы управления образованием на муниципальном уровне выступает внедрение системы электронного документооборота.

Цели и задачи внедрения системы электронного документооборота в органах государственной и муниципальной власти, в том числе осуществляющих управление системой образования, в общем связаны с повышением исполнительской дисциплины, оптимизацией временных затрат, увеличением эффективности системы контроля, взаимодействия структурных подразделений и т.д.

Ю.И. Шафеева и Н.Н. Быкова отмечают, что «основной задачей развития системы электронного документооборота в органах государственной власти является повышение качества информации, так же информация станет более доступной и прозрачной для граждан»<sup>19</sup>.

Систему задач электронного документооборота в органах государственного и муниципального управления можно изложить следующим образом:

- создание единой базы всей документации всего органа государственной или муниципальной власти;
- структурирование документации согласно утвержденной номенклатуре;
- снижение риска утраты документа;
- повышение исполнительской дисциплины среди сотрудников благодаря возможности получения быстрой отчетности об исполнителе конкретного документа;
- простой и эффективный поиск необходимой документации;
- контроль исполнения согласно резолюциям руководства.

Е.В. Пахомов обращает внимание на специфику делопроизводства в муниципальных органах власти:

- а) большой объём управленческого документооборота в сочетании с высокими требованиями к качеству функционирования системы документационного обеспечения управления со стороны внешних организаций и граждан;

---

<sup>19</sup> Шафеева Ю.И. Система электронного документооборота в органах государственной власти // Молодой ученый. 2015. № 23. С. 78.

- б) ярко выраженный вертикальный характер движения документов;
- в) наличие формальных правил и утвержденных регламентов выполнения и документационного обеспечения рабочих процедур, жесткая структура маршрутов документов;
- г) сложность организационной структуры, ее территориальная распределенность<sup>20</sup>.

Вышеизложенное позволяет сделать определенные выводы.

Органы местного самоуправления реализуют государственную политику в области образования на своей территории с помощью целенаправленной организационной деятельности, связанной с интеграцией муниципальных образовательных учреждений в целостную систему, созданием единого образовательного пространства, внедрением в деятельность образовательных учреждений современных информационных технологий.

Роль и значение органов муниципальной власти в системе управления образованием обусловлена сущностью местного самоуправления, которая заключается в максимальной приближенности муниципальной власти к школе как основному субъекту реализации образовательных программ.

Иными словами, проблемы образовательной системы в конкретном муниципальном образовании намного более очевидны органам местного самоуправления, чем власти субъекта федерации и, тем более, федеральной власти.

Кроме того, специфика всего местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе, соответственно, и в сфере управления образованием, обуславливается отсутствием у муниципалитетов средств, достаточных для решения всех стоящих перед ними задач.

Система налогообложения в нашем государстве слишком централизована, и доходы местных бюджетов как правило незначительны, что обуславливает необходимость постоянного финансирования из федерального и регионального бюджетов.

---

<sup>20</sup> Пахомов Е.В. Анализ систем электронного документооборота в органах муниципального управления // Вестник Южного федерального университета. 2012. № 8. С. 52.

### **1.3 Нормативно-правовая база управления образованием**

Нормативно-правовое регулирование управления образованием осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Основополагающим актом выступает вышеупомянутый ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В частности, данный нормативно-правовой акт определяет основные задачи юридического регулирования системы образования:

1) обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на образование;

2) создание правовых, экономических и финансовых условий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации;

3) создание правовых гарантий для согласования интересов участников отношений в сфере образования;

4) определение правового положения участников отношений в сфере образования;

5) создание условий для получения образования в Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства;

6) разграничение полномочий в сфере образования между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В нормативно-правовую базу управления образованием так же следует включить Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 03 апреля 2017 года) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>21</sup>.

Данный нормативно-правовой акт определяет основной перечень вопросов местного значения (т.е. вопросов, отнесенных к компетенции населения муниципальных образований и органов местного самоуправления), полномочия

---

<sup>21</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 13.05.2017).



органов местного самоуправления, устанавливает сущность и содержание муниципального правотворчества и т.д.

Иными словами, вышеуказанный федеральный закон № 131-ФЗ определяет основные управленческие методы и механизмы органов местного самоуправления, применяемые, соответственно, и в сфере управления образованием.

На подзаконном уровне следует отметить нормативные акты Министерства образования, которыми установлены Федеральные государственные образовательные стандарты<sup>22</sup>.

Федеральный государственный образовательный стандарт представляет собой систему требований, обязательных при реализации образовательных программ, и включает в себя следующие элементы:

- требования к результатам освоения основных образовательных программ (иными словами, здесь идет речь о степени и глубине овладения учащимися знаниями, т.е. об «успеваемости»);
- требования к структуре образовательной программы;
- требования к кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям реализации образовательных программ.

Соответственно, данные требования должны быть учтены органами муниципальной власти при организации управления образовательной системой.

Часть из них, например, требования к финансовым и материально-техническим условиям, представляют собой непосредственную задачу органов власти, часть, например, требования к результатам освоения образовательных программ, - являют собой опосредованную задачу.

Органы управления должны обеспечить наличие профессионального коллектива педагогов, организационной и технической возможности освоения учащимися образовательной программы.

---

<sup>22</sup> Федеральный государственный образовательный стандарт среднего (полного) общего образования [Электронный ресурс] : утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 17.05.2012 г. № 413. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 13.05.2017).

Сама же по себе успешность освоения образовательной программы – задача педагогического коллектива.

На региональном уровне можно отметить, например, Закон Амурской области от 11 октября 2013 года № 255-ОЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) «О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области»<sup>23</sup>.

В частности, данным нормативно-правовым актом определен порядок обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение бесплатного и общедоступного общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, регламентирован вопрос предоставления муниципальным образованиям субвенций из областного бюджета в целях обеспечения непрерывного финансирования муниципальных образовательных учреждений и т.д.

На муниципальном уровне следует отметить «Устав муниципального образования города Благовещенска»<sup>24</sup>.

В статье 4 Устава определен перечень вопросов, которые отнесены к компетенции населения и органов власти муниципального образования.

В сфере образования такими вопросами выступают:

– организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами);

– организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополни-

---

<sup>23</sup> О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области» [Электронный ресурс] : закон Амурской области от 11.10.2013 г. № 255-ОЗ. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 13.05.2017).

<sup>24</sup> Устав муниципального образования города Благовещенска [Электронный ресурс] : принят решением Думы г. Благовещенска от 26.05.2005 г. № 62/89. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 13.05.2017).

тельного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации);

– создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

Вышеизложенное позволяет заключить, что нормативно-правовая база управления образованием включает в себя нормативные акты федерального уровня, уровня субъекта федерации и муниципальные правовые акты.

В совокупности все три уровня в пределах своей компетенции осуществляют нормативно-правовое обеспечение реализации государственной образовательной политики.

В целом по первой части настоящей работы следует отметить, что образование представляет собой сложный институт, характеризующийся взаимодействием и взаимосвязью управленческих (административных) и педагогических элементов. Этим и обуславливается специфика теоретических и правовых аспектов управленческой деятельности в области образования – здесь не применимы механические, шаблонные инструменты управления. Любое административное воздействие на систему образования в первую очередь должно быть согласовано с целями и задачами образования как педагогического и воспитательного процесса.

## 2 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АДМИНИСТРАЦИИ Г. БЛАГОВЕЩЕНСКА ПО УПРАВЛЕНИЮ ОБЩИМ ОБРАЗОВАНИЕМ

### 2.1 Структура, функции и полномочия Управления образования Администрации г. Благовещенска

Структурным подразделением Администрации города Благовещенска, осуществляющим функцию по управлению общим образованием, выступает Управление образования Администрации города Благовещенска. Более подробно структура рассмотрена на рисунке А.1.

Управление на принципах единоначалия возглавляет начальник, назначаемый на должность распоряжением Главы Администрации (мэра) города Благовещенска по представлению заместителя мэра по вопросам социального развития муниципального образования.

Начальник управления имеет четырех заместителей, курирующих вопросы функционирования и безопасности системы образования, вопросы общего и дополнительного образования, дошкольного образования и охраны прав детства, а так же вопросы финансирования образовательных учреждений.

Изначально управление включало в себя 5 отделов:<sup>25</sup>

- отдел общего и дополнительного образования;
- отдел по охране детства;
- отдел кадрово-правовой работы;
- отдел ресурсного обеспечения;
- финансово-экономический отдел.

Однако, в 2012-м году в целях оптимизации деятельности органа, начальником Управления образования внесены на имя мэра г. Благовещенска предложения о совершенствовании структуры Управления.

Важно, что указанное мероприятие было проведено без расширения численности штата, при этом число структурных подразделений Управления (т.е.,

---

<sup>25</sup> Положение об Управлении образования Администрации города Благовещенска [Электронный ресурс] : постановлению мэра г. Благовещенска от 30.05.2005 г. № 1456. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 08.06..2017).

фактически, направлений деятельности, за которые несет ответственность конкретная структурная единица) было увеличено до семи.

Увеличение штата не произошло по причине того, была сокращена штатная численность отделов (с шести человек до пяти), что позволило создать две небольшие структурные единицы – секторы.

В настоящее время, структура Управления выглядит следующим образом:

- отдел общего и дополнительного образования;
- финансово-экономический отдел;
- отдел бухгалтерского учета, отчетности и финансового контроля;
- отдел кадрово-правовой работы;
- отдел охраны прав детства;
- сектор дошкольного образования;
- сектор контроля за функционированием и безопасностью системы образования.

Управление образованием курируется заместителем мэра Благовещенска по социальному развитию муниципального образования.

Несмотря на то, что руководство Управлением осуществляется на принципах единоначалия, достаточно большую роль в его деятельности играет Коллегия, состав которой утверждается приказом начальника Управления на срок два года.

Коллегия является совещательным органом, включающим в свой состав начальника Управления, руководителей структурных подразделений Управления, руководителей образовательных учреждений и представителей общественности. Иными словами, данная коллегия выступает одновременно и инструментом администрирования, и способом выяснения и учета мнения директоров средних школ, а так же механизмом общественного контроля.

Решения коллегии оформляются протоколом, и являются обязательными всей системой муниципальных учреждений образования.

При этом следует отдельно остановиться на месте коллегии Управления

образованием в системе общественного контроля за деятельностью муниципальной власти в образовательной сфере.

Роль общества в контроле над деятельностью органов управления, в том числе роль населения в системе контроля над деятельностью муниципальных структур, осуществляющих администрирование образовательной сферы, чрезвычайно высока<sup>26</sup>.

Общее образование выступает одной из сфер, проблематика которых достаточно хорошо известна населению муниципального образования «изнутри», поскольку у большинства жителей цв общеобразовательных учреждениях обучаются дети, что позволяет родителям видеть реальные проблемы образования.

Однако, по сути общественность Благовещенска лишена возможности осуществлять эффективный контроль за деятельностью Управления образованием, поскольку состав Коллегии, в которую входят представители общественности, утверждается начальником Управления образования.

Стоит признать, что у представителей общественности, высказывающих критику в отношении деятельности Управления образованием Администрации Благовещенска, немного шансов попасть в состав данной Коллегии.

По сути, общественный контроль за деятельностью Управления образованием носит «разрешительный» характер, поскольку персональный состав представителей общественности, входящих в состав контролирующего органа, утверждается руководством этого самого органа. Соответственно, необходимо повышение роли общественности Благовещенска в сфере контроля над деятельностью Управления образованием Администрации города. Данная проблема и рекомендации по ее преодолению более подробно рассмотрены в п. 2.3 настоящего исследования.

В соответствии с разделом 2 «Положения об управлении образованием Администрации города Благовещенска», задачами Управления выступают:

а) реализация государственной политики в сфере образования с учетом

---

<sup>26</sup> Бутова Т.В. Сущность общественного контроля в современной России // Научные записки молодых исследователей. 2013. № 5. С. 57.

специфики социально-культурной сферы города Благовещенска, обеспечение и защита конституционных прав граждан на образование;

б) разработка и реализация программ и проектов, планирование, организация, регулирование и контроль деятельности муниципальных образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования, государственных образовательных стандартов и региональных компонентов образовательных стандартов в пределах своей компетенции;

в) создание целостного образовательного пространства в городе;

г) осуществление взаимодействия в образовательной деятельности с государственными и негосударственными учреждениями начального профессионального образования, среднего профессионального образования и высшими учебными заведениями;

д) создание условий для реализации дошкольного, начального общего, среднего (полного) общего и дополнительного образования детей и молодежи; для подготовки к самостоятельной жизни и деятельности; формирование гражданских, патриотических и духовно-нравственных качеств обучающихся и воспитанников;

е) развитие сети образовательных учреждений всех типов;

ж) социальная защита педагогов и учащихся, оказание им адресной помощи и поддержки. Участие в реализации программ по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов, а также детей из асоциальных семей;

з) разработка нормативно-правовых актов в пределах своей компетенции и контроль за их исполнением;

и) реализация кадровой политики в сфере образования; организация подготовки, повышения квалификации, аттестации педагогических и руководящих кадров.

Управление образования осуществляет следующие функции:

1) осуществляет руководство отраслью и координирует деятельность учреждений системы образования города;

2) проводит организационную работу по предоставлению муниципальными общеобразовательными учреждениями города общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти Амурской области;

3) обеспечивает организацию предоставления муниципальными образовательными учреждениями дополнительного образования детям;

4) проводит организационную работу по предоставлению муниципальными дошкольными образовательными учреждениями города общедоступного бесплатного дошкольного образования;

5) выступает в качестве учредителя муниципальных образовательных учреждений;

6) осуществляет контроль за прохождением лицензирования образовательной деятельности всеми муниципальными образовательными учреждениями, соблюдением определенных лицензией условий;

7) осуществляет аттестацию муниципальных образовательных учреждений, готовит документы на аккредитацию;

8) способствует развитию и оптимизации сети учреждений образования в соответствии с запросами населения города, изучает состояние и тенденции развития образовательного процесса в учреждениях образования на основе его анализа и диагностирования;

9) участвует в разработке программ социального развития города, готовит проекты постановлений мэра города Благовещенска и решений городской Думы в области образования;

10) разрабатывает основные направления развития системы образования в городе и обеспечивает финансовый и правовой механизмы их реализации с учетом выделенных из бюджета ассигнований;

11) осуществляет контрольно-инспекционную деятельность по реализации основных направлений государственной политики в области образования и



воспитания, качества образования, охраны труда и соблюдения правил техники безопасности, организации питания и охраны здоровья детей, проверки состояния бухгалтерского учета, отчетности, осуществляет внутриведомственный финансовый контроль;

12) способствует внедрению на территории города обучения в форме семейного образования, экстерната;

13) выполняет функции органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних на территории города;

14) организует работу психолого-медико-педагогической комиссии по выявлению, учету, обследованию детей и подростков с отклонениями в развитии;

15) создает условия для обеспечения охраны жизни и укрепления здоровья детей, обучения одаренных детей, а также учащихся, имеющих отклонения в интеллектуальном и психическом развитии;

16) оказывает содействие совершенствованию воспитательной работы в образовательных учреждениях, взаимодействует с учреждениями социально-культурной сферы города;

17) организует в пределах своей компетенции отдых и занятость детей и подростков в летний (каникулярный) период;

18) ведет учет педагогических кадров, анализирует и прогнозирует потребность образовательных учреждений города в педагогических кадрах; организует взаимодействие с педагогическими учебными заведениями, институтом повышения квалификации, другими учреждениями по вопросам педагогического образования и кадрового обеспечения;

19) взаимодействует с комитетами, управлениями, отделами администрации города и другими организациями по вопросам социальной поддержки работников образовательных учреждений города;

20) организует работу по аттестации руководящих и педагогических кадров муниципальных образовательных учреждений на первую и высшую квалификационные категории. Ведет учет и отчетность по данному вопросу;

21) готовит наградные документы, ходатайства по представлению к государственным и отраслевым наградам, к награждению педагогических работников почетными грамотами администрации Амурской области, Амурского областного Совета народных депутатов, департамента образования администрации Амурской области, администрации города Благовещенска, городской Думы города Благовещенска, управления образования;

22) создает при управлении образования специализированные центры для оказания помощи образовательным учреждениям и населению города;

23) содействует комплектованию мебелью, оборудованием, учебно-методическими пособиями новых объектов образовательной сферы;

24) организует снабжение муниципальных образовательных учреждений учебниками, учебными пособиями, классными журналами, бланками строгой отчетности, в том числе бланками строгой отчетности государственного образца об уровне образования;

25) в соответствии с установленными формами статистической отчетности на основе информации образовательных учреждений представляет в департамент образования администрации Амурской области отчетность по различным аспектам деятельности, отвечает за ее качество и объективность, формирует информационный банк данных об образовательных учреждениях города;

26) рассматривает в установленном порядке письма и заявления граждан, проводит прием населения по личным вопросам.

В соответствии с предоставленной системой полномочий Управление образованием имеет следующие права:

– вносить предложения в финансовое управление администрации города по формированию бюджета на содержание учреждений образования;

– осуществлять инспекционный контроль деятельности образовательных учреждений;

– создавать временные научные (творческие) коллективы, экспертные и рабочие группы для решения вопросов развития муниципальной системы образования;

– запрашивать и получать в установленном порядке от органов местного самоуправления, учреждений и организаций (независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности) сведения, материалы и документы, необходимые для осуществления возложенных на управление образования задач и функций;

– устанавливать прямые связи с иностранными предприятиями, учреждениями и организациями;

– самостоятельно осуществлять внешнеэкономическую деятельность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– осуществлять приносящую доход деятельность в части получения средств из внебюджетных фондов (Фонда социального страхования РФ на обеспечение отдыха, оздоровления и занятости детей). Поступающие денежные средства учитывать на внебюджетном счете управления образования с дальнейшим перечислением на счет муниципального учреждения «Лагерь отдыха школьников с дневным пребыванием».

Среди прочего, начальник Управления образования вправе:

а) знакомиться с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества работы и условиями продвижения по службе, а также условиями, необходимыми для исполнения им должностных обязанностей. Вносить предложения по совершенствованию муниципальной службы;

б) получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;

в) принимать участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной или государственной службы;

г) распоряжаться вверенными ему материальными и денежными средствами в пределах своей компетенции;

д) проводить проверки качества и своевременности исполнения поручения;

е) повышать квалификацию за счет средств городского бюджета;

ж) знакомиться по первому требованию с материалами своего личного дела;

з) требовать проведения служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

и) запрашивать информацию от исполнителей о ходе выполнения распорядительных документов вышестоящих органов государственной власти Амурской области, городской Думы, администрации г. Благовещенска;

к) запрашивать от учреждений образования независимо от их ведомственной подчиненности сведения, необходимые для деятельности управления, анализа, осуществления взаимодействия с ними;

л) принимать решения о поощрении работников за успехи в труде, а также о наложении взысканий на нарушителей трудовой, производственной дисциплины.

Вышеизложенное позволяет заключить, что основным субъектом муниципального управления сферой общего и дополнительного образования в Благовещенске выступает Управление образования города, состоящее из пяти отделов и трех секторов. Перед Управлением поставлены определенные задачи по оптимизации образовательной сферы, для решения которых оно наделено нормативно закрепленными полномочиями.

Вместе с тем, само по себе наличие органа администрирования не решает многочисленные практические проблемы общего и дополнительного образования на муниципальном уровне.

## **2.2 Анализ деятельности отдела общего и дополнительного образования Администрации г. Благовещенска**

Отдел общего и дополнительного образования Управления образования Администрации города Благовещенска осуществляет свою деятельность в соответствии с «Положением», утвержденным начальником Управления образования Администрации Благовещенска<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Положение об отделе общего и дополнительного образования Управления образования Администрации города Благовещенска [Электронный ресурс] : утв. приказом начальника Управления от 26.01.2015 г. № 8. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 08.06..2017).

Основной задачей отдела выступает обеспечение функционирования общеобразовательных учреждений города, создание в Благовещенске единой образовательной среды, взаимодействующей как с дошкольным, так и в высшим образованием.

Штат отдела состоит из четырех сотрудников – начальника и трех специалистов. Более подробно структура отдела рассмотрена в приложении Б.

Анализ управленческой деятельности отдела и результатов этой деятельности проведен на основании аналитических материалов<sup>28</sup> и планов работы отдела на 2017-й год<sup>29</sup> в сопоставлении с индикаторами Муниципальной программы «Развитие образование города Благовещенска на 2015-2020 годы»<sup>30</sup>. Кроме того, для сравнительного анализа по ряду показателей использованы аналогичные данные по муниципальным образовательным учреждениям Хабаровска.

В частности, среди этих индикаторов можно назвать:

– удельный вес численности обучающихся муниципальных общеобразовательных организаций, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями, в общей численности обучающихся;

– удельный вес численности населения в возрасте 5 - 18 лет, охваченного образованием, в общей численности населения в возрасте 5 - 18 лет;

– доля работающих в сфере образования в возрасте от 25 до 65 лет, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную подготовку, в общей численности работающих граждан этой возрастной группы и т.д.

По состоянию на 01 сентября 2016 года в Благовещенске функционировало 47 муниципальных образовательных учреждений, среди них 21 дошколь-

---

<sup>28</sup> Аналитическая справка о состоянии общего и дополнительного образования в муниципальном образовании г. Благовещенск на начало 2016/2017 учебного года [Электронный ресурс] // Управления образования Администрации города Благовещенска : офиц. сайт. 2017. Режим доступа: <http://obrblag.info>. (дата обращения 08.06.2017).

<sup>29</sup> План работы отдела общего и дополнительного образования Управления образования Администрации г. Благовещенска на 2017/2018 учебный год [Электронный ресурс] // Управления образования Администрации города Благовещенска : офиц. сайт. 2017. Режим доступа: <http://obrblag.info>. (дата обращения 08.06.2017).

<sup>30</sup> Муниципальная программа «Развитие образование города Благовещенска на 2015-2020 годы» [Электронный ресурс] : утв. постановлением Администрации г. Благовещенска от 03.10.2014 г. № 4131. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 08.06.2017).

ное образовательное учреждение (также программы дошкольного образования реализуются в прогимназии, школах № 23, 24, 27; 21 общеобразовательное учреждение), 5 учреждений дополнительного образования.

Все 100 % муниципальных образовательных учреждений имеют действующие лицензии на осуществление образовательной деятельности и государственную аккредитацию образовательной деятельности по реализуемым основным образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования.

По состоянию на 01 сентября 2016 года в 21 муниципальной общеобразовательной организации Благовещенска обучалось 24 875 школьников, что на 1140 обучающихся больше, чем в 2015/2016 учебном году (23 735 школьников),

Всего обучающихся:

– на первой ступени обучения в 2016/2017 учебному году - 10 778 человек (2015/16 учебный год – 10 487);

– на второй ступени в завершающемся учебном году – 11 920 (2015/16 учебный год – 11 396);

– третьей ступени – 2 005 (2015/2016 учебный год – 1 852).

На 01 сентября 2016 года учебного года количество полностью укомплектованных классов составило 901 (в 2015/16 учебном году - 876). Общее количество обучающихся увеличилось во всех общеобразовательных организациях, кроме школы № 14, 23. Наиболее значительное увеличение (больше 90 человек) в школах № 4, 13, 15, 16, 22, лицее № 6.

В школах города сохранены и расширены образовательные услуги по профильному обучению. Предпрофильная подготовка организована для 100 % учащихся 9-х классов.

Направления профильного обучения в основном соответствуют заказу на содержание образовательных услуг в городе.

Профильное обучение осуществляют 19 (99,7 %) общеобразовательных учреждений, кроме школы № 24.

Процент охвата обучающихся 10-11 классов профильным обучением со-

ставляет 99,8 % (областной показатель – 70 %).

На протяжении трех лет наиболее востребованными являются классы:

- социально-гуманитарного профиля (32,5 %),
- физико-математического (30 %)
- социально-экономического профиля (22,5 %).

Менее всего учащихся обучаются в оборонно-спортивном (10 %) и химико-биологическом (5 %) направлениях.

Обеспеченность учебниками с учетом электронного варианта составляет 100 %.

В таблице 2 приведена обеспеченность общеобразовательных муниципальных учреждений Благовещенска учебниками (с учетом электронного варианта).

Таблица 2 – Обеспеченность общеобразовательных муниципальных учреждений Благовещенска учебниками в 2012-2016 годах

Год	2012	2013	2014	2015	2016
Обеспеченность учебниками, в процентах	92	93	95	96	98

Можно сделать вывод, что за последние 5 лет проблема (а нехватка в школе каждого десятого учебника представляет собой серьезную проблему для достижения образовательных задач) обеспечения муниципальных общеобразовательных учреждений учебниками решена в полном объеме.

В частности, в 2016 году приобретено более 53 000 экземпляров учебной литературы на общую сумму 19 миллионов рублей (2015 год – 46000 экземпляров на 15 миллионов рублей).

В 2016/17 учебном году из отдаленных районов города по 7 школьным автобусным маршрутам организован подвоз 515 учащихся из 13 населенных пунктов в 6 общеобразовательных учреждений.

Школьные маршруты открыты на основании Постановления администрации города Благовещенска от 23.08.2016 № 2641 и акта обследования меж-

ведомственной комиссией школьных маршрутов организованной перевозки групп детей.

В муниципальных учреждениях дополнительного образования, подведомственных управлению образования города по состоянию на 01.10.2016 обучается 8 265 воспитанников (2015/16 учебный год – 7 891 воспитанник), из них в рамках доведенного муниципального задания за счет средств городского бюджета, бесплатно - 5645 человек (68 %).

На рисунке 3 приведены основные показатели обеспеченности общеобразовательных организаций Благовещенска компьютерной техникой в динамике за последние 5 лет.



Рисунок 3 – Показатели обеспеченности общеобразовательных организаций города Благовещенска компьютерной техникой

Таким образом, если еще пять лет назад обеспеченность школ Благовещенска компьютерной техникой составляло примерно две трети от их общего количества, то в настоящее время компьютеризация школ почти стопроцентная.

Эффективность работы отдела общего образования Управления образования Администрации Благовещенска по компьютеризации образовательных учреждений еще более наглядна при сравнении с аналогичными показателями муниципальных образовательных учреждений Хабаровска, которые приведены в таблице 3.



Таблица 3 – Показатели информатизации общеобразовательных организаций города Хабаровска

Показатель	2010 год	2014 год	2016 год
Обеспеченность компьютерной техникой, в процентах	61	85	88
Доля педагогов, использующих информационные технологии и имеющих соответствующую подготовку, в процентах	48	85	92,3
Количество обучающихся на один компьютер, чел.	27	17	15
Количество участников образовательного процесса (школьники, родители, педагоги), включенные в проект «Электронный дневник», в процентах	0	84	91

Таким образом, по всем показателям уровень информатизации общеобразовательных учреждений Благовещенска выше, чем в столице федерального округа.

В муниципальных образовательных учреждениях Благовещенска трудятся 3967 человек, из них педагогов – 2198 человек.

Образовательная структура педагогического состава муниципальных образовательных учреждений Благовещенска приведена на рисунке 4.

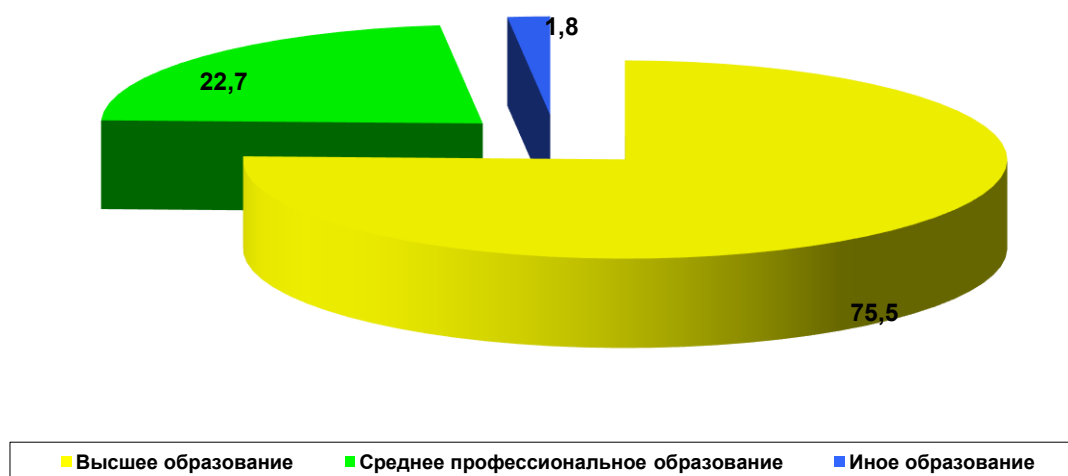


Рисунок 4 – Образовательная структура педагогического состава муниципальных образовательных учреждений Благовещенска

Наиболее высока доля специалистов с высшим образованием – в общеобразовательных учреждениях – 88,1 % (для сравнения, в дошкольных учреждениях – 59,0 %, в учреждениях дополнительного образования – 79,0 %).

При этом необходимо отметить, что повышение образовательного ценза педагогических работников дошкольного образования по-прежнему остается актуальной проблемой, которая решается целенаправленно и планомерно решается отделом общего и дополнительного образования Управления образования Администрации Благовещенска.

В частности, по состоянию на 01 сентября 2016 года 73 педагога обучаются заочно в высших учебных заведениях, что составляет 13,4 % от числа педагогов, не имеющих высшего образования, из них:

- работающие в общеобразовательных учреждениях – 32 чел.;
- в дошкольных учреждениях – 35 чел.;
- учреждениях дополнительного образования – 6 чел.

Одним из наиболее важных показателей деятельности образовательной организации в этом направлении – количество педагогов, имеющих квалификационную категорию: в 2016/2017 учебном году 58,7 % работников имеют первую и высшую квалификационные категории (2015/2016 учебный год - 52,3 % педагогов), из них:

- а) в школах - 60,5 % педагогов;
- б) в учреждениях дополнительного образования - 57,81 % педагогов;
- в) в детских садах - 56,0 % педагогов.

В 2016/2017 учебном году, точно так же, как и в 2015/2016 учебном году, педагогические работники со стажем работы до 5 лет составляют 19,4 % (454 человека), из них:

- 1) в общем образовании – 202 чел. (16,4 %);
- 2) в дошкольном – 221 чел. (22,9 %);
- 3) в дополнительном – 31 чел. (21,1 %).

В настоящее время, в соответствии с руководящими указаниями Управления образования Администрации г. Благовещенска образовательным органи-

зациям необходимо выполнить требование стандарта и обеспечить 100 процентную курсовую подготовку педагогических кадров.

В 2016/2017 учебном году курсовую подготовку прошли 35,3 % педагогов, две трети из них – это работники дошкольных образовательных организаций, чуть менее трети – это работники общеобразовательных школ, 1,5 % составили работники учреждений дополнительного образования.

Для повышения квалификации педагогических работников ежегодно предусмотрены средства для осуществления курсовой подготовки и переподготовки.

Важнейшей задачей органов муниципального управления образованием в Благовещенске является поэтапное внедрение новых федеральных государственных образовательных стандартов.

В завершающемся учебном году (2016/2017) по новым стандартам обучалось 10 377 (100 %) учащихся начальных классов и 3924 (35%) на основной ступени обучения. На рисунке 5 представлен размер средств, выделенных из различных источников на курсовую подготовку и переподготовку педагогических работников муниципальных образовательных учреждений г. Благовещенска.

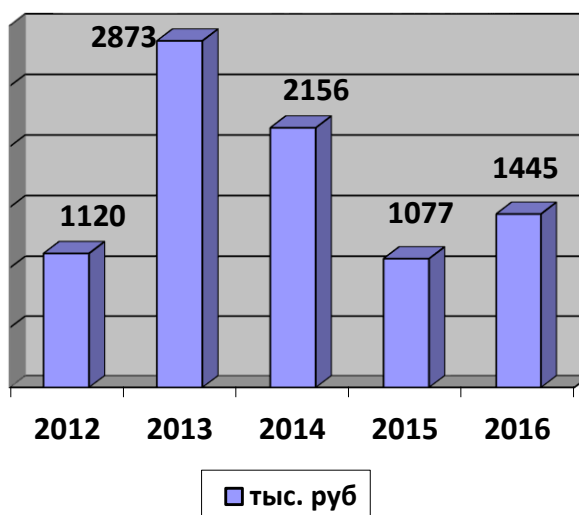


Рисунок 5 – Размер средств, выделенных на курсовую подготовку и переподготовку педагогических работников образовательных учреждений г. Благовещенска

В завершающемся учебном году (2016/2017) по новым стандартам обучалось 10 377 (100 %) учащихся начальных классов и 3924 (35 %) на основной ступени обучения.

В 2016/2017 учебном году обучающиеся 5-х классов общеобразовательных учреждений города стали обучаться по новым федеральным образовательным стандартам в основной школе.

В каждом образовательном учреждении отделом общего и дополнительного образования Управления образования Администрации г. Благовещенска проведена работа согласно плану введения ФГОС ОО<sup>31</sup>, где были предусмотрены мероприятия по созданию необходимой нормативной базы, разработке основной образовательной программы, системы оценивания индивидуальных учебных действий, также заказаны необходимые учебники, осуществлено 100 % обучение учителей.

В марте 2017 года проведено мониторинговое исследование (итоговая комплексная метапредметная работа), в котором приняли участие 2552 обучающихся 4-х классов общеобразовательных организаций города, обучающихся по ФГОС НОО<sup>32</sup>.

Учащиеся муниципальных общеобразовательных учреждений продемонстрировали следующие уровни сформированности универсальных учебных действий:

- высокий - 34,7 %;
- хороший - 51,9 %;
- удовлетворительный – 12,4 %;
- низкий – 1 %.

В итоговом обследовании уровня сформированности метапредметных компетентностей принимало участие 1132 обучающихся 5 - 7 классов.

Общие результаты, полученные в ходе обследования, позволяют сделать

---

<sup>31</sup> Федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования [Электронный ресурс] : утв. приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.12.2010 г. № 1897. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 08.06.2017).

<sup>32</sup> Федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования [Электронный ресурс] : утв. приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 06.10.2009 г. № 373. Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 08.06..2017).

выводы о достаточного высоком уровне сформированности метапредметной компетентности.

Лучший результат – 56,1 % высокого уровня показали обучающиеся 7-х классов. Высокий результат базового уровня у обучающихся 5-х классов (78,7 %) и обучающихся 6-х классов (74,7 %).

Вместе с тем фиксировались дефициты введения ФГОС:

- отсутствие единства в понимании «новых результатов» на всех уровнях;
- отсутствие опыта работы с результатами оценочных процедур;
- неполное использование имеющихся ресурсов системы образования для достижения новых результатов.

С этой целью в рамках подготовки педагогических работников к работе по ФГОС ООО на базе «пилотных» школ Благовещенска (гимназии № 1, № 25, школа № 4, лицей № 6), реализующих введение ФГОС ООО в режиме эксперимента, Управлением образования Администрации Благовещенска организовано 21 методическое мероприятие для руководителей и педагогических работников, в которых приняли участие более 500 педагогических работников.

В таблице 4 приведены в динамике данные о внедрении федеральных государственных образовательных стандартов в муниципальных образовательных учреждениях Благовещенска.

Таблица 4 – Количество школьников Благовещенска, обучающихся по федеральным государственным стандартам нового поколения

Показатель	2010 год	2014 год	2016 год
Количество школьников, в процентах	0	51	58

Соответственно, внедрение новых ФГОС происходит в Благовещенске не столь успешно, как, например, в Хабаровске, где наблюдается следующая картина (таблица 5).

Таблица 5 – Количество школьников Хабаровска, обучающихся по федеральным государственным стандартам нового поколения.

Показатель	2010 год	2014 год	2016 год
Количество школьников, в процентах	0	62	71

Очевидно, что Управлению образования Администрации Благовещенска необходимо активизировать работу в сфере внедрения в подведомственных образовательных учреждениях новых ФГОС.

Так же следует обратить внимание на то, что повышение качества образования невозможно без активного участия организаций в инновационной деятельности.

Инновационная деятельность является одним из существенных компонентов образовательной деятельности любого учебного заведения. Инновации нужны в первую очередь для развития образовательной организации.

Именно инновационная деятельность создает основу собственного стиля образовательной деятельности и позволяет образовательной организации стать конкурентоспособной на рынке образовательных услуг.

Количество инновационных муниципальных образовательных учреждений в Благовещенске приведено в таблице 6.

Таблица 6 – Количество муниципальных образовательных учреждений Благовещенска, которые являются региональными инновационными площадками, ресурсными центрами

Показатель	2010 год	2014 год	2016 год
Количество образовательных учреждений, единиц	0	10	17

Можно сравнить приведенные показатели с аналогичными показателями в Хабаровске (таблица 7).

Таблица 7 – Количество муниципальных образовательных учреждений Хабаровска, которые являются региональными инновационными площадками, ресурсными центрами

Показатель	2010 год	2014 год	2016 год
Количество образовательных учреждений, единиц	0	25	40

Однако, в данном случае следует учитывать разница в населении муниципальных образований.

Если население Хабаровска превышает население Благовещенска в 2,7 раза, то количество инновационных муниципальных образовательных учреждений Хабаровска превышает аналогичные учреждения Благовещенска (по состоянию на 2017 год) в 2,35 раза. Иными словами, относительные показатели по Благовещенску выше, чем по Хабаровску.

Необходимо отметить, что имея статус инновационной площадки, образовательные организации выходят с реализацией своих программных мероприятий не только на образовательные организации города, но и области. Так, в 2016/2017 учебном году, образовательными учреждениями Благовещенска проведено 680 таких семинаров.

На уровне образовательной организации оценка качества образования представлена двумя процедурами: государственной итоговой аттестацией выпускников, освоивших образовательные программы основного и среднего общего образования как процедура внешней оценки, а также промежуточной и текущей аттестацией учащихся в рамках внутренней системы контроля качества образования.

Традиционно считается, что основные составляющие качества школьного образования - успешность обучения и качество знаний.

В 2016/2017 учебном году показатель качества знаний учащихся составил 55,1, соответствующий показатель 2015/ 2016 учебного года - 53,2 %.

Повышение качества образования невозможно без воспитания и дополнительного образования детей как неотъемлемой части образовательного процесса.

В части развития дополнительного образования отдел общего и дополнительного образования Администрации г. Благовещенска в своей деятельности опирается на задачу развития дополнительного образования детей и муниципальный план ее реализации, которая определяет актуальные и перспективные направления изменения действующей сегодня системы.

Важным составляющим системы образования является дополнительное образование детей, которым в настоящее время охвачено 86 % несовершенно-

летних в возрасте от 5 до 18 лет. Доля охвата детей программами дополнительного образования в городе Благовещенске представлена в таблице 8.

Таблица 8 – Доля охвата детей программами дополнительного образования в городе Благовещенске

Показатель	2010 год	2014 год	2016 год
Доля охвата детей программами доп. образования, в процентах	42	68	86

Аналогичные показатели для Хабаровска выглядят следующим образом (таблица 9).

Таблица 9 – Доля охвата детей программами дополнительного образования в городе Хабаровске

Показатель	2010 год	2014 год	2016 год
Доля охвата детей программами доп. образования, в процентах	38	66	81

Соответственно, и в сфере дополнительного образования деятельность органов муниципального управления образованием в Благовещенске эффективнее, чем в Хабаровске.

Следует отметить, что воспитанники учреждений дополнительного образования детей в г. Благовещенске ежегодно становятся победителями и призерами международных и всероссийских конкурсов и соревнований.

Необходимо обратить внимание, что дополнительное образование в Благовещенске сохранено полностью и продолжает развиваться оптимальными темпами.

С целью увеличения охвата обучающихся дополнительным образованием отделом общего и дополнительного образования Управления образования Администрации Благовещенска в дальнейшем планируется:

- снижение возраста воспитанников до 3 лет;
- развитие форм частно-муниципального партнерства в рамках сотрудничества с негосударственным сектором, реализующим услуги дополнительного образования (общественные организации, спортивные федерации и др.);



– создание общегородской общественной организации школьников в рамках Общероссийской общественно-государственной детско-юношеской организации «Российское движение школьников».

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что во многих сферах деятельность как отдела общего и дополнительного образования, так и Управления образования Администрации Благовещенска в целом, является достаточно эффективной, в частности, в области компьютеризации школ, инновационной деятельности, обеспечения образовательных учреждений учебными пособиями и т.д.

Вместе с тем, в таких направлениях, как, например, привлечение в школы молодых специалистов, повышении квалификации педагогического состава и взаимодействие с вузами существует множество проблем, требующих оперативного решения.

### **2.3 Проблемы управления общим образованием и пути их решения**

Несмотря на выявленные конкретные проблемы сферы муниципального управления образованием в Благовещенске, начать исследование проблематики следует с более общего вопроса, с которым так или иначе в ближайшем будущем скорее всего столкнутся общеобразовательные учреждения – это риск ухудшения качества образования, связанный с предоставлением платных образовательных услуг.

Данное явление (оказание платных образовательных услуг) само по себе проблемой не является, проблема может заключаться в том, что система платных образовательных услуг может быть реализована в ущерб целям и задачам общей педагогики.

Как отмечает С.А. Беляков, «очевидно, что государство рано или поздно начнет рассматривать школы как институт самофинансирования – если уж не в полном объеме, то хотя бы максимально возможно зарабатывающие средства на обеспечение своего функционирования».<sup>33</sup>

По сути, в настоящее время вся государственная политика направлена на

---

<sup>33</sup> Беляков С.А. Модернизация образования в России: совершенствование управления. М.: Городец, 2015. С. 204.

возложение на граждан части расходов по финансированию институтов, ранее являвшихся «бесплатными».

И в сфере пенсионного обеспечения, и в сфере оказания медицинской помощи посредством системы страховых взносов часть бремени по финансированию указанных институтов возложена на самих граждан.

Аналогичная ситуация наблюдается и в сфере образования – в настоящее время выстраивается система, в соответствии с которой бесплатным останется практически минимальный набор образовательных услуг, остальные же подобные услуги будут оплачиваться обучающимися (их законными представителями).

В частности, необходимая нормативно-правовая база платных общеобразовательных услуг уже создана – в первую очередь следует обратить внимание на «Правила оказания платных образовательных услуг»<sup>34</sup>.

В частности, в соответствии с п. 3 и 4 указанных «Правил..», платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

Средства, полученные исполнителями при оказании таких платных образовательных услуг, возвращаются лицам, оплатившим эти услуги.

При этом организации, осуществляющие образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, вправе осуществлять за счет средств физических и (или) юридических лиц платные образовательные услуги, не предусмотренные установленным государственным или муниципальным заданием либо соглашением о предоставлении субсидии на возмещение затрат, на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Иными словами, минимальный набор образовательных услуг, установ-

---

<sup>34</sup> Правила оказания платных образовательных услуг [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства РФ от 15.08.2013 г. № 706. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. (дата обращения 08.06.2017).

ленный ФГОСами, общеобразовательные учреждения должны предоставлять бесплатно, остальные же образовательные услуги предоставляются на платной основе.

Условно говоря, школа обязана обеспечить реализацию конституционного права на образование и бесплатно обучить ребенка, например, английскому языку, если он входит в образовательную программу. При этом так же школа может организовать обучение немецкому языку, но оно уже будет производиться на платной основе.

Реформирование общего образования вызывает достаточно серьезную критику со стороны общества.

По сути, сама по себе идея предоставить школе возможность зарабатывать финансовые средства является хорошей – в конечном итоге это приведет к повышению доходов учителей, что позволит привлекать квалифицированных специалистов, повисит уровень методического обеспечения и т.д.

Однако, существуют опасения, что в случае невостребованности учащимися дополнительных платных образовательных услуг, государство решит данную проблему посредством сужения минимальных образовательных стандартов.

Как отмечает Г.Н. Сериков, «нет гарантии, что при неэффективности системы дополнительных платных образовательных услуг через 10-15 лет будет само собой разумеющимся платное обучение алгебре или истории»<sup>35</sup>.

Очевидно, что основная проблема в данном направлении – не допустить ситуации, при которой в школе будет существовать большое количество платных услуг, что, несомненно, нанесет урон педагогической деятельности в результате чересчур ограниченного набора образовательных услуг, предоставляемых бесплатно.

Следует понимать, что принципиально вопросы соотношения бесплатных и платных образовательных услуг, предоставляемых школами, решается на уровне намного более высоком, чем муниципальный.

---

<sup>35</sup> Сериков Г.Н. Управление образованием: системная интерпретация. М.: Гардарики, 2013. С. 105.

Основная задача органов муниципального управления образованием в данном направлении – не допустить урона в системе целей и задач общей педагогики. Это может произойти, если, например, школы фактически будут обязаны осуществлять частичное самофинансирование посредством дополнительных платных услуг, однако такие услуги не будут востребованы.

В таком случае под дополнительные платные могут попадать образовательные услуги, которые необходимы для качественного общего образования, позволяющего, в том числе определиться с выбором будущего профессионального направления и поступить в соответствующее среднее профессиональное или высшее учебное заведение.

Представляется, что уже сейчас Управлению образования Администрации Благовещенска следует разрабатывать и реализовывать платные дополнительные образовательные услуги, которые, с одной стороны, вызовут интерес обучающихся, но, с другой стороны, отказ от этих услуг в целом не повлияет на качество получаемого школьником общего образования.

Например, в настоящее время определенный интерес вызывает изучение т.н. «ментальной арифметики», и в общеобразовательных муниципальных учреждениях Благовещенска можно организовать платные образовательные услуги, связанные с изучением данного предмета.

Кроме того, с учетом централизованного характера финансирования государственного и муниципального управления, существует риск того, что средства, поступившие в результате предоставления платных образовательных услуг, могут не дойти до объективно нуждающегося в них адресата – педагогических работников. Полученную от оказания бесплатных услуг прибыль государство может направить на решение иных задач. Представляется, что право получения и распоряжения такими денежными средствами должно предоставляться самим школам – иными словами, полученные от предоставления платных образовательных услуг финансовые средства не должны «покидать» школу, иначе они могут «уйти» на иные статьи государственных и муниципальных расходов.

Если перейти к конкретным проблемам, присущим сфере управления муниципальным образованием в г. Благовещенске, то в первую очередь требуется оптимизация взаимодействия Управления образованием со средними профессиональными учебными заведениями.

Одним из индикаторов вышеупомянутой Муниципальной программы «Развитие образование города Благовещенска на 2015-2020 годы» выступает удельный вес численности выпускников общеобразовательных организаций очной формы обучения, поступивших в ВУЗ в течение одного года после окончания обучения на бюджет, в общей их численности.

Общеобразовательные учреждения должны быть интегрированы в сферу образования человека в целом. Одна из задач школы – содействовать ребенку в выборе будущей профессии и подготовить его к поступлению в высшее учебное заведение в случае наличие соответствующего желания обучающегося. Не совсем понятно, почему в число индикаторов программы не включено количество лиц, поступивших не высшие, а в средние профессиональные учебные заведения (техникумы, колледжи, профессиональные училища и т.д.).

На отсутствие в России достаточного количества квалифицированных рабочих специалистов со средним профессиональным образованием неоднократно обращало внимание руководство государства.

Соответственно, Управление образования в качестве индикатора эффективности функционирования образовательной системы Благовещенска, даже без включения его в Муниципальную программу, по собственной инициативе должно отслеживать количество выпускников школ, поступивших в средние профессиональные учебные заведения в течение года после окончания общеобразовательного учебного заведения.

Кроме того, еще одной проблемой выступает недостаточная эффективность работы Управления образованием Благовещенска по привлечению в общеобразовательные учреждения молодых специалистов.

В настоящее время кадровая ситуация в школах города достаточно стабильна - в целом школы обеспечены необходимым количеством квалифициро-

ванных педагогов, однако, если не решить проблему привлечения в школы города молодых специалистов, то, исходя из анализа стажа работы педагогического состава (т.е., по сути, возрастной структуры), в ближайшие 5-7 лет педагогический состав городских школ начнет «стареть», что со временем приведет и к снижению образовательного уровня педагогов.

Проблему «старения» педагогического состава общеобразовательных учреждений Благовещенска демонстрирует средний возраст учителей школ за последние 5 лет (рисунок 6).



Рисунок 6 – Динамика изменения среднего возраста учительского состава общеобразовательных школ Благовещенска

Очевидно, что для комплектования общеобразовательных учреждений Благовещенска молодыми педагогами необходима система стимулов, направленных на привлечение указанных специалистов в школы.

В первую очередь, эти стимулы должны быть направлены на решение бытовых (жилищных) проблем молодого учителя, например, посредством финансового участия муниципальной власти Благовещенска в приобретении им квартиры.

В частности, молодому педагогу, заключившему с Управлением образования Администрации города соглашение, содержащее обязательство отработать определенный период времени (например, 5 или 10 лет), может быть

предоставлена субсидия на приобретение жилья (допустим, муниципалитет оплачивает  $\frac{1}{2}$  стоимости квартиры) или беспроцентная ссуда на те же 5 или 10 лет в размере полной стоимости жилья.

Кроме того, необходимо предусмотреть муниципальные надбавки к заработной плате учителей, специализация которых характеризуется устойчивым некомплектом (например, недавно на совещании при Президенте РФ педагогические работники пожаловались на повсеместную нехватку в российских школах географов). Для таких специалистов можно предусмотреть и более выгодные условия субсидий на приобретение жилья (например, оплата муниципалитетом  $\frac{2}{3}$  его стоимости).

Проблема привлечения в школы молодых специалистов перекликается с проблемой низкого престижа школьной педагогической работы. Следует признать, что во времена СССР профессия педагога была намного более уважаема обществом, чем сейчас. Однако, очевидно, что данная проблема должна решаться на государственном уровне, в том числе посредством пропаганды престижа педагогической работы посредством СМИ, кинематографа, повышения социальной и материальной защищенности педагогов.

Проблемой является и слабый уровень информированности общества о деятельности муниципальных органов управления образованием. Стоит отметить, что на сайте Управления образования есть номера телефонов горячей линии по вопросам образования, охраны жизни и здоровья обучающихся. Кроме того, каждый желающий, пройдя регистрацию в графе "Обратная связь", может задать любой интересующий его вопрос.

Несмотря на это, как уже отмечалось выше, Общественный совет при Управлении образованием г. Благовещенска утверждается руководством Управления, что не дает возможности говорить о достаточной "открытости" системы управления. Представляется, что можно было бы обеспечить присутствие представителей школьных родительских комитетов в Коллегии Управления образования г. Благовещенска.

В целом по второй части работы можно сделать вывод, что проблемы,

существующие в сфере образования, не представляются непреодолимыми. Очевидно, что не все из них могут быть решены исключительно усилиями органов муниципальной власти – потребуется содействие региональных и федеральных органов управления. Однако, часть проблем может быть решена посредством оптимизации именно муниципального управления образованием.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Управление образованием представляет собой особого рода деятельность специально уполномоченных органов государственной и муниципальной власти, обеспечивающая функционирование и развитие образовательной системы, реализацию ее концепции, стандарты и программы.

Управление образованием – составная часть государственного и муниципального управления, соответственно, оно должно осуществляться в соответствии с их общими законами и принципами.

Вместе с тем, в системе управления образованием необходимо учитывать специфику образовательного процесса, направленного на интеллектуально-нравственное развитие личности. Управленческое воздействие на систему образования должно быть направлено на удовлетворение объективных интересов общества в сфере образования, а не на реализацию их ведомственно-бюрократического, оторванного от действительности, понимания.

Органы местного самоуправления реализуют государственную политику в области образования на своей территории с помощью целенаправленной организационной деятельности, связанной с интеграцией муниципальных образовательных учреждений в целостную систему, созданием единого образовательного пространства, внедрением в деятельность образовательных учреждений современных информационных технологий.

Роль и значение органов муниципальной власти в системе управления образованием обусловлена сущностью местного самоуправления, которая заключается в максимальной приближенности муниципальной власти к школе как основному субъекту реализации образовательных программ. Иными словами, проблемы образовательной системы в конкретном муниципальном образовании намного более очевидны органам местного самоуправления, чем власти субъекта федерации и, тем более, федеральной власти.

Кроме того, специфика всего местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе, соответственно, и в сфере управления образованием,

обуславливается отсутствием у муниципалитетов средств, достаточных для решения всех стоящих перед ними задач. Система налогообложения в нашем государстве слишком централизована, и доходы местных бюджетов как правило незначительны, что обуславливает необходимость постоянного финансирования из федерального и регионального бюджетов.

Нормативно-правовая база управления образованием включает в себя нормативные акты федерального уровня, уровня субъекта федерации и муниципальные правовые акты.

В совокупности все три уровня в пределах своей компетенции осуществляют нормативно-правовое обеспечение реализации государственной образовательной политики.

Основным субъектом муниципального управления сферой общего и дополнительного образования в Благовещенске выступает Управление образования города, состоящее из пяти отделов и трех секторов. Перед Управлением поставлены определенные задачи по оптимизации образовательной сферы, для решения которых оно наделено нормативно закрепленными полномочиями.

Вместе с тем, само по себе наличие органа администрирования не решает многочисленные практические проблемы общего и дополнительного образования на муниципальном уровне.

Во многих сферах деятельность как отдела общего и дополнительного образования, так и Управления образования Администрации Благовещенска в целом, является достаточно эффективной, в частности, в области компьютеризации школ, инновационной деятельности, обеспечения образовательных учреждений учебными пособиями и т.д.

Вместе с тем, в таких направлениях, как, например, привлечение в школы молодых специалистов, повышении квалификации педагогического состава и взаимодействие с вузами существует множество проблем, требующих оперативного решения.

В работе изложены предложения по оптимизации управленческой деятельности органов муниципальной власти Благовещенска в сфере образования.

В частности, предлагается разрабатывать и реализовывать платные дополнительные образовательные услуги, которые, с одной стороны, вызовут интерес обучающихся, но, с другой стороны, отказ от этих услуг в целом не повлияет на качество получаемого школьником общего образования.

Кроме того, Управлению образованием Администрации Благовещенска необходимо начать сбор сведений, характеризующих такой индикатор Муниципальной программы «Развитие образование города Благовещенска на 2015-2020 годы» как количество выпускников школ, в течение года после окончания школы поступивших в вузы, а так же по собственной инициативе отслеживать количество выпускников школ, в течение года поступивших в средние профессиональные учебные заведения.

Так же необходима система стимулов по привлечению в общеобразовательные учреждения Благовещенска молодых педагогов, в частности, предоставление им муниципальной субсидии или беспроцентной ссуды на приобретение жилья.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Аналитическая справка о состоянии общего и дополнительного образования в муниципальном образовании г. Благовещенск на начало 2016/2017 учебного года [Электронный ресурс] // Управления образования Администрации города Благовещенска : офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <http://obrblag.info>. – 08.06.2017.

2 Аналитическая справка о состоянии общего и дополнительного образования в муниципальном образовании г. Хабаровск на начало 2016/2017 учебного года [Электронный ресурс] // Управления образования Администрации города Хабаровска: офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <https://edu.khabarovskadm.ru>. – 08.06.2017.

3 Беляков, С.А. Модернизация образования в России: совершенствование управления / С.А. Беляков. – М. : Городец, 2015. – 411 с.

4 Беляков, С.А. О системных аспектах организации управления образованием / С. А. Беляков, В. Ж. Куклин // Административное право и процесс. – 2015. – № 1. – С. 32–41.

5 Борытко, Н.М. Управление образовательными системами / Н.М. Борытко. – М. : Гардарики, 2014. – 380 с.

6 Бутова, Т.В. Сущность общественного контроля в современной России / Т.В. Бутова, Д.К. Овсянникова // Научные записки молодых исследователей. – 2013. – № 5. – С. 54-58.

7 Гимазова, Ю. В. Государственное и муниципальное управление / Ю.В. Гимазова. – М. : Изд-во "Юрайт", 2014. – 456 с.

8 Государственное и муниципальное управление: учебник / под ред. Н.И. Захарова. – М. : Волтерс-Клувер, 2013. – 502 с.

9 Грязнова, Е.В. Управление образованием на муниципальном уровне: проблемы и перспективы / Е.В. Грязнова // Вестник НГУ. – 2016. – № 3. – С. 22-29.

10 Должностная инструкция начальника Управления образования Адми-

нистрации города Благовещенска [Электронный ресурс] : утв. постановлением мэра г. Благовещенска от 30.05. 2005 г. № 1456 (в ред. от 14.11.2012). – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. – 08.06.2017.

11 Иванников, А.Д. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / А.Д. Иванников. – М. : Проспект, 2012. – 299 с.

12 Карташов, В.Н. Государственная политика в сфере образования / В.Н. Карташов // Вестник ЯрГУ им. П. Демидова. – 2015. – № 2. – С. 101-108.

13 Кононов, П.И. Административное право России: учебник / П.И. Кононов. – М. : Проспект, 2013. – 618 с.

14 Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята 12.12.1993 г. (в ред. от 21.07.2014). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. – 13.05.2017.

15 Кравцов, С.С. Информатизация управления образованием: основные направления научно-практических исследований / С.С. Кравцов // Ученые записки ИИО РАО. – 2013. – № 12. – С. 201-207.

16 Курчеев, В.С. Модернизация системы управления образованием: юридические и административные аспекты / В.С. Курчеев. – Новосибирск. : Изд-во НГУ, 2013. – 205 с.

17 Лунев, А. Н. Стратегии и тенденции развития муниципальной системы / А.Н. Лунев // Концепт. – 2014. – № 2. – С. 94-98.

18 Михайлов, Ю.Ф. Технология формирования информационной культуры управленческой деятельности / Ю.Ф. Михайлов // Ученые записки ИИО РАО. – 2012. – № 61. – С. 161-172.

19 Модернизация российского образования: документы и материалы / под ред. Э.Д. Днепров. – М. : ГУ ВШЭ, 2013. – 332 с.

20 Моисеев, В.В. Система государственного и муниципального управления / В.В. Моисеев. – М. : Директ-Медиа, 2015. – 361 с.

21 Мониторинг развития информационного общества в Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики : офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>. – 13.05.2017.

22 Муниципальная программа «Развитие образование города Благовещенска на 2015-2020 годы» [Электронный ресурс] : утв. постановлением Администрации г. Благовещенска от 03.10.2014 г. № 4131. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. – 08.06.2017.

23 Мусарский, М.М. Влияние векторов развития информационного общества на управление образованием / М. М. Мусарский. – М. : АСОУ, 2013. – 288 с.

24 Наумов, С.В. Управление развитием регионального образования: инновационный аспект / С.В. Наумов // Государство и право. – 2014. – № 2. – С. 110-115.

25 Наумов, С.Ю. Государственное и муниципальное управление / С.Ю. Наумов. – М. : Дашков и К, 2016. – 556 с.

26 О дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем и дополнительном образовании в Амурской области [Электронный ресурс] : закон Амурской области от 11.10.2013 г. № 255-ОЗ (в ред. от 28.12.2016). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. – 13.05.2017.

27 Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 01.05.2017). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. – 13.05.2017.

28 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03.04.2017 г.). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. – 13.05.2017.

29 Орешин, В.П. Государственное и муниципальное управление / В.П. Орешин. – М. : ИЦ РИОР, ИНФРА-М, 2014. – 358 с.

30 Пантюхин, В.А. Административно-государственное управление / В.А. Пантюхин. – Ростов-н/Д : Феникс, 2014. – 419 с.

31 Пахомов, Е.В. Анализ систем электронного документооборота в органах муниципального управления / Е.В. Пахомов // Вестник Южного федерального университета. – 2012. – № 8. – С. 46-53.

32 Пинский, А.А. Новая школа: Основы комплексного проекта обновления школьной экономики, управления школой и содержания общего образования / А. А. Пинский. – М. : ГУ ВШЭ, 2012. – 104 с.

33 План работы отдела общего и дополнительного образования Управления образования Администрации г. Благовещенска на 2017/2018 учебный год [Электронный ресурс] // Управления образования Администрации города Благовещенска: офиц. сайт. – 2017. – Режим доступа: <http://obrblag.info>. – 08.06.2017.

34 Положение об отделе общего и дополнительного образования Управления образования Администрации города Благовещенска [Электронный ресурс] : утв. приказом начальника Управления от 26.01.2015 г. № 8. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. – 08.06.2017.

35 Положение об Управлении образования Администрации города Благовещенска [Электронный ресурс] : утв. постановлением мэра г. Благовещенска от 30.05.2005 г. № 1456 (в ред. от 12.02.2014). – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. – 08.06.2017.

36 Попов, А.В. Образовательная политика и означение жизненного пространства: контекст культуuroобразования / А.В. Попов. – Казань: Унипресс, 2012. – 311 с.

37 Правила оказания платных образовательных услуг [Электронный ресурс] : утв. постановлением Правительства РФ от 15.08.2013 г. № 706. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. – 08.06.2017.

38 Пугачева, Н.Б. Форсайт как составляющая управления современным образованием / Н. Б. Пугачева // Профессиональное образование в России и за рубежом. – 2013. – № 1. – С. 62-68.

39 Разработка стратегии образовательного учреждения: Методические рекомендации / под ред. Е. А. Князева, А. К. Ключева. – М. : Проспект, 2012. – 414 с.

40 Романов, П.В. Новый социальный менеджмент и реформы российской социальной политики / П. В. Романов, Е. Р. Смирнова, В. Н. Ярская // Мир Рос-

сии. –2012. – № 3. – С. 109–131.

41 Российское образование - 2020: модель образования для экономики, основанной на знаниях: к IX Междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и глобализация» / под ред. Я. Кузьмина, И. Фрумина. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2012. – 144 с.

42 Рудник, Б.Л. Формы государственных и муниципальных учебных заведений: причины и последствия предполагаемых нововведений / Б.Л. Рудник, С.В. Шишкин, Л.И. Якобсон // Вопросы образования. – 2012. – № 1. – С. 25–46.

43 Сериков, Г.Н. Управление образованием: системная интерпретация / Г.Н. Сериков. – М. : Гардарики, 2013. – 331 с.

44 Стандарт общего образования: концепция государственных стандартов общего образования / под ред. А.М. Кондакова, А.А. Кузнецова. – М. : Просвещение, 2012. – 193 с.

45 Типенко, Н.Г. Экономика образования и образовательная политика / Н. Г. Типенко // Общественные науки и современность. – 2003. – № 4. – С. 29–36.

46 Управление школой: теоретические основы и методы : учеб. пособие / под ред. В.С. Лазарева. – М. : Проспект, 2013. – 377 с.

47 Устав муниципального образования города Благовещенска [Электронный ресурс] : принят решением Думы г. Благовещенска от 26.05.2005 г. № 62/89. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. – 13.05.2017.

48 Федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования [Электронный ресурс] : утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 06.10.2009 г. № 373. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>. – 08.06.2017.

49 Федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования [Электронный ресурс] : утв. приказом Министерства образования и науки РФ от 17.12.2010 г. № 1897. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. – 08.06.2017.

50 Федеральный государственный образовательный стандарт среднего (полного) общего образования [Электронный ресурс] : утв. приказом Мини-



стерства образования и науки РФ от 17.05.2012 г. № 413. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/online>. – 13.05.2017.

51 Чекмарев, В.В. Экономические проблемы сферы образования / В.В. Чекмарев. –М. : Городец, 2013. – 217 с.

52 Шафеева, Ю. И. Система электронного документооборота в органах государственной власти / Ю.И. Шафеева, Н.Н. Быкова // Молодой ученый. – 2015. – № 23. – С. 76-80.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

Организационная структура Управления образования администрации г. Благовещенска

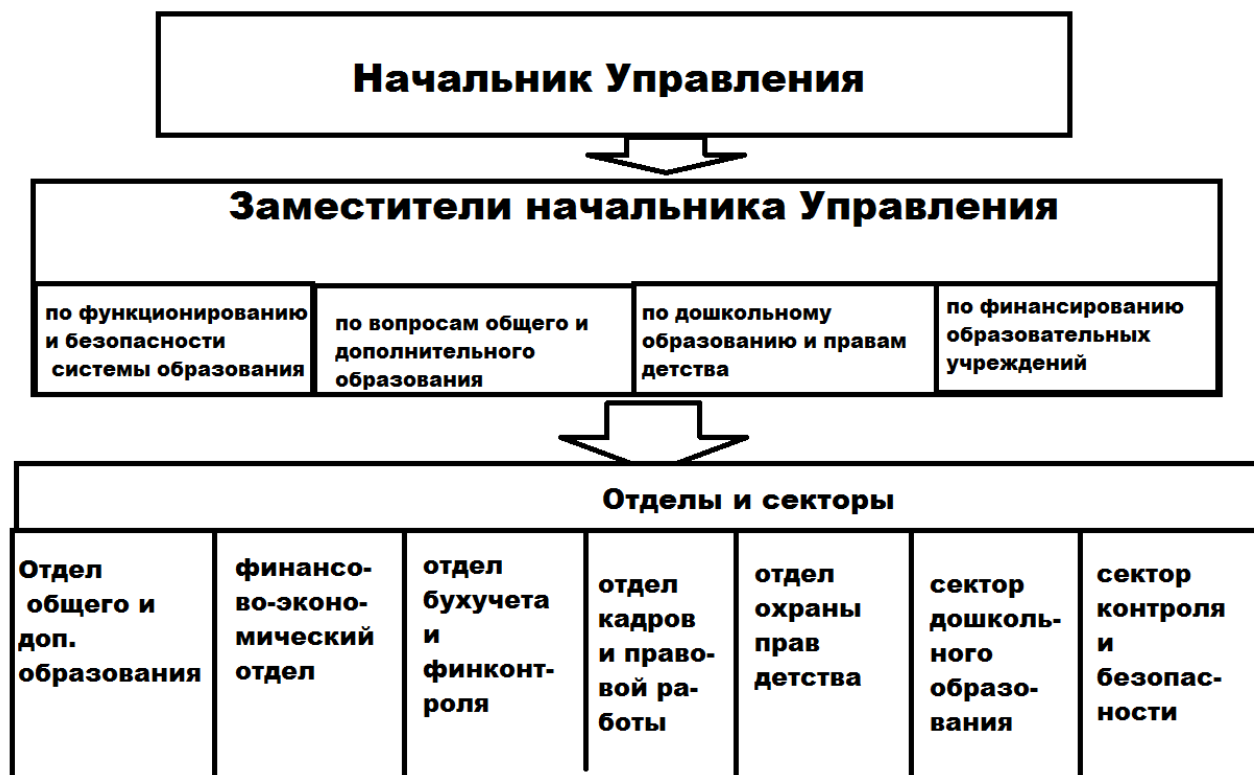


Рисунок А.1 – Организационная структура Управления образования администрации г. Благовещенска

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Структура отдела общего и дополнительного образования  
Управления образования Администрации г. Благовещенска

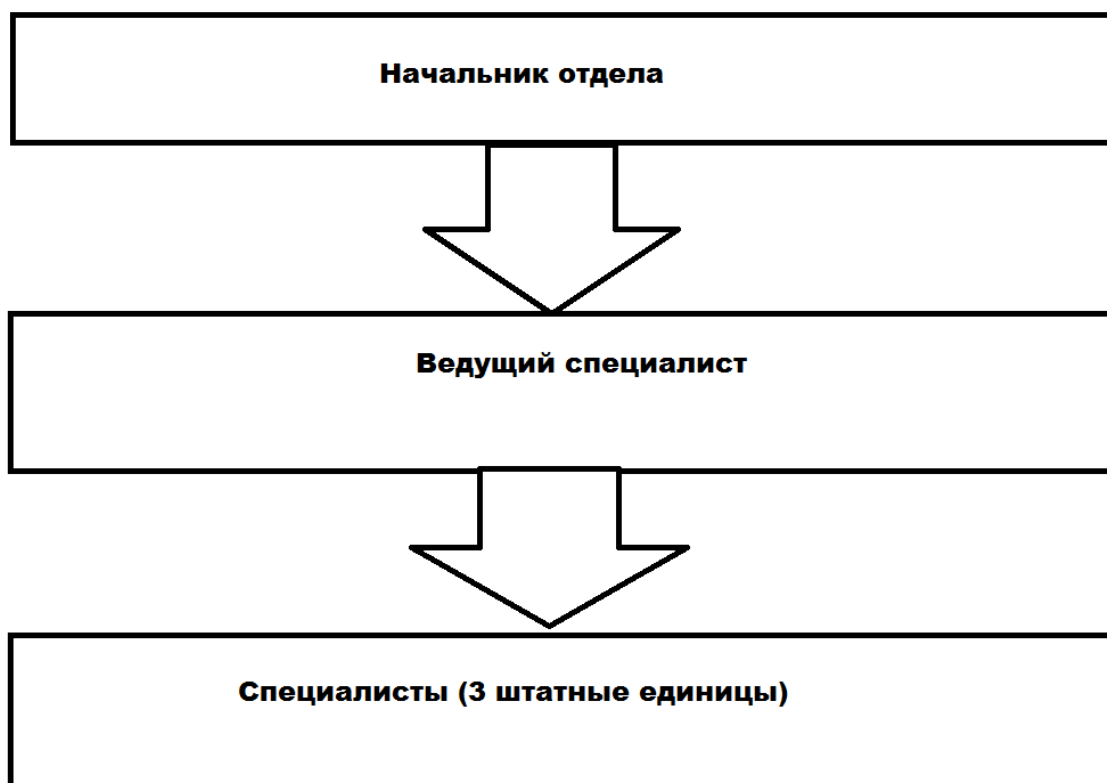


Рисунок Б.1 – Структура отдела общего и дополнительного образования  
Управления образования Администрации г. Благовещенска