



Сергей Нелюбов,  
заместитель начальника  
Главного управления образования  
мэрии г. Новосибирска, кандидат  
педагогических наук, доцент

## Условия управления муниципальной образовательной системой крупного сибирского города

Город Новосибирск — один из крупнейших мегаполисов не только региона Сибири и Дальнего Востока, но и всей России. Современный Новосибирск — административный, промышленный, культурный и научный центр Сибири.

Особое место занимает в жизни города муниципальная система образования, представляющая собой единое образовательное пространство, которое является частью региональной образовательной системы области. Основная идея муниципальной образовательной системы Новосибирска состоит в том, что город в целом становится коллективным воспитателем, который и формирует образ своих юных жителей. Образовательные учреждения всех типов и видов — важные звенья этой системы. Управление образованием осуществляется во взаимодействии, в согласованной деятельности органов местного самоуправления, управления образованием и руководителей 557 образовательных учреждений разных типов и видов.

**В Новосибирске — 220 школ, лицеев, гимназий; 261 детский сад, 17 детских домов, 59 учреждений дополнительного образования.**

Структура управления включает несколько субъектов: мэрия (Главное управление образования мэрии), администрации районов города (отделы управления, образования), образовательные учреждения (администрация плюс общественность, помогающая реализовать государственно-общественный характер управления). Все субъекты представляют целостную систему, каждая часть которой вносит свой вклад в характеристики целого.

Образование неразрывно связано с жизнью общества, с её изменениями. Это привело к необходимости включить образовательные учреждения в инновационные процессы, в разработку и внедрение новых экономических и управленческих механизмов и подходов. В основе развития образования города — «План устойчивого стратегического развития г. Новосибирска». Разработанная в его рамках «Концепция модернизации муниципальной системы образования г. Новосибирска до 2010 г.» определяет основные направления её развития, системные нововведения, помогающие переходу от государственного к государственно-общественному управлению образованием.

Муниципальная система образования, помимо региональных, имеет свои особенные цели, отвечающие интересам горожан. При этом реализация «Концепции модернизации муниципальной системы образования...» направлена на



достижение *устойчивого развития* муниципальной образовательной системы на длительную перспективу.

В связи с тем, что Новосибирск является крупным административным центром, разделённым на 10 районов, управление образовательными учреждениями осуществляется по принципу районирования: в каждом районе управление образовательными учреждениями осуществляет территориальный орган — отдел или управление образования администрации района. Между всеми управленческими уровнями с учётом Федеральных законов 122 и 131 распределены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. К примеру, если в соответствии со статьёй 31 Закона РФ «Об образовании» органы местного самоуправления выполняли в сфере образования широкий спектр компетенций, включая финансирование образовательных учреждений за счёт средств местного бюджета; строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений — более 15 компетенций, то с 1 января прошлого года к их компетенции отнесено всего 6 полномочий. Поэтому ещё до вступления в силу федеральных законов Управление образования мэрии провело работу по разграничению полномочий между городским и районными уровнями управления, в связи с чем внесены изменения в штатные расписания, в функциональные обязанности управленцев разного уровня.

Главное управление образования мэрии г. Новосибирска (начальник управления — кандидат педагогических наук, заслуженный учитель РФ Г.А. Старцев):

- \* осуществляет руководство отраслью, координирует деятельность образовательных учреждений города; их развитие, оптимизацию их сети в соответствии с запросами населения;

- \* обеспечивает финансовый и правовой механизмы деятельности образовательных учреждений в пределах своих полномочий;

- \* проводит лицензирование и аттестацию образовательных учреждений, участвует в их государственной аккредитации;

- \* назначает руководителей муниципальных образовательных учреждений по согласованию с начальником Департамента образования, культуры, спорта и молодёжной политики на основании представления отдела (управления) образования администрации района; заключает и прекращает с ними трудовые договоры;

- \* совместно с отделами (управлениями) образования администраций районов и муниципальными учреждениями образования города планирует бюджет отрасли;

- \* ведёт вопросы кадровой политики — обеспеченность кадрами, их подготовку, переподготовку и повышение квалификации; организует аттестацию руководящих и педагогических кадров муниципальных образовательных учреждений, работает с резервом их руководителей и так далее.

Отделы и управление образования администрации районов:

- \* контролируют соблюдение Закона РФ «Об образовании» образовательными учреждениями, в том числе негосударственными;



\* организуют реализацию на территории района федеральных, региональных и местных программ развития общего образования, участвуют в лицензировании и аттестации общеобразовательных учреждений в пределах своих полномочий;

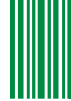
\* оказывают методическую, консультативную помощь руководителям образовательных учреждений и т.д.

Муниципальное образование — открытая система, активно взаимодействующая с внешней средой. Поэтому все изменения, происходящие в нормативно-правовой базе на федеральном и региональном уровнях, влияют на её функционирование и развитие. Так, одним из существенных изменений в управлении образованием города стал переход на казначейскую систему исполнения бюджета. Она предполагает достаточно жёсткую схему финансирования: средства от главного распорядителя кредитов — Главного управления образования мэрии — поступают напрямую на лицевые счета каждого образовательного учреждения, минуя районный уровень. Переход на казначейскую систему финансирования позволил каждому руководителю стать реальным распорядителем бюджетных и внебюджетных средств.

За последние полтора года эта схема отработана у нас достаточно чётко. Но первоначально при решении организационных вопросов, связанных с ликвидацией централизованных бухгалтерий, возникали серьёзные трудности. Пришлось менять психологию руководителей образовательных учреждений, учить их финансово-хозяйственной самостоя-

тельности, эффективному использованию финансовых средств. Существенной трудностью стало и формирование бухгалтерий в каждом образовательном учреждении. Для этого провели обучение кадров для работы в новых экономических условиях, организовали поэтапный переход на казначейскую систему исполнения бюджета в течение года. Всё это сопровождалось разъяснительной информационной работой с руководителями образовательных учреждений. В практике до сих пор возникает немало трудностей. Мы решаем их не только по мере поступления, но и с перспективой на «завтра». Диалог между органами управления образованием и образовательными учреждениями, открытая позиция во взаимодействии помогают выстраивать конструктивное партнёрство.

**Особую роль в управлении образовательными учреждениями города, в реализации муниципальной образовательной политики играют «штабные» образовательные учреждения (центры) г. Новосибирска:** центр образования и здоровья «Магистр», центр информатизации «Эгида», центр развития образования, центр мониторинга, Дворец творчества детей и учащейся молодёжи «Юниор». Деятельность городских центров охватывает все основные направления функционирования и развития муниципальной системы образования. Основные формы работы «штабных» учреждений — это семинары, совещания, мастер-классы, практикумы, видеосовещания и видеоконференции с педагогами, руководителями образовательных учреждений по проблемам управления,



научно-методической и исследовательской работы и т.д. У каждого центра — свой круг актуальных проблем.

Так, центр образования и здоровья «Магистр» консолидирует усилия органов управления образованием, учреждений социальной защиты, здравоохранения и других служб и ведомств, заинтересованных в сохранении здоровья детей, в создании для них безопасного, здоровьесберегающего пространства. Руководит центром доктор медицинских наук, профессор Н.А. Складнова. Центр открыт в 1995 году и сегодня стал современной междисциплинарной психолого-медико-педагогической службой, занимающейся различными аспектами здоровья детей. В его состав входят городская психолого-медико-педагогическая комиссия, лаборатории практической психологии образования, дошкольного и предшкольного образования, здоровья школьников, профилактики социогенных заболеваний среди несовершеннолетних, а также отделение медико-психологической реабилитации педагогов города.

Работниками центра накоплен уникальный опыт по различным направлениям деятельности: психолого-педагогическому просвещению специалистов муниципальной системы образования, администрации и педагогов дошкольных и школьных образовательных учреждений в области предупреждения расстройств; экспертной диагностики актуального состояния здоровья и уровня психического здоровья детей, имеющих трудности в обучении, общении, развитии и др. Работает центр совместно с образовательными учреж-

дениями, и мы уже видим результат: за последние пять лет подростковая преступность и наркомания снизились более чем на 90%. Снизились и показатели по многим заболеваниям (органов зрения, пищеварения, опорно-двигательного аппарата и других). В образовательных учреждениях успешно работают 70 школ здоровья. На базе центра созданы службы практической психологии, логопедии, профилактики социогенных заболеваний среди школьников. Одним из важных направлений деятельности «Магистра» стала реабилитационно-оздоровительная работа с педагогами города: ежегодно сюда обращаются более 800 педагогов.

Основная цель городского центра информатизации «Эгида» (директор — И.Д. Ларгин) — внедрение новых информационных технологий и средств обучения в образовательный процесс, формирование информационной культуры всех его участников: обучение педагогов и руководителей, создание информационно-образовательного ресурса для школ. При участии «Эгиды» организован и постоянно обновляется городской информационно-образовательный портал, на котором размещаются сайты образовательных учреждений и органов управления образованием. Регулярно печатаются электронные издания газеты «Интерактивное образование», выпускается городской журнал «Информационный вестник образования» и т.п. За два года на базе центра прошли обучение 2850 педагогических работников и управленцев. Постоянное использование информации стало одним из эффективных средств



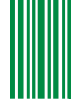
управления муниципальной системой образования Новосибирска.

Вопросами её развития, научно-методического сопровождения деятельности образовательных учреждений занимается городской Центр развития образования (директор — кандидат педагогических наук О.Н. Щербаненко). Деятельность центра представляет интересный опыт создания в нашем городе единого научно-методического пространства. Это достигнуто реорганизацией районных методических кабинетов, созданием единой методической службы. В Центре развития образования открыто десять районных методических филиалов. В условиях крупного города это особенно ценно, поскольку позволяет выработать и реализовывать единые подходы к организации методической работы с учителями и руководителями образовательных учреждений. Педагогическому сообществу предоставлены более широкие возможности общаться, обмениваться опытом, активизировать экспериментальную и инновационную деятельность. В структуру единой городской методической службы входят городской экспертный совет, совет по профильному образованию, профессиональные объединения учителей, воспитателей, методистов; творческие лаборатории и мастерские.

Городской Центр мониторинга (директор — Л.М. Лепина) проводит аттестацию руководящих и педагогических кадров образовательных учреждений, их лицензирование и аттестацию. Ну, а Дворец творчества детей и учащейся молодежи «Юниор» (директор — А.Л. Ку-

равский) стал научно-методическим центром, объединяющим воспитательное пространство системы образования всего города.

В последние годы в Новосибирске идёт активный поиск способов участия общеобразовательных структур в управлении образованием. Государственно-общественной форме управления мы отводим особую роль, поскольку это делает образование более открытым, доступным. Сегодня в образовательных учреждениях наряду с попечительскими советами, фондами развития и поддержки образовательных учреждений создаются управляющие советы. По сравнению с ситуацией пятилетней давности их роль принципиально изменилась: от исключительной функции привлечения финансовых средств они перешли к определению совместно с педагогами стратегии и тактики развития каждого образовательного учреждения, района и города. Успешность в решении этих задач достигается благодаря социальному партнёрству между профессионалами и представителями общественности. Особую роль играет создание «переговорных» площадок, на которых происходит диалог, совместно формируется социальный заказ каждому учреждению, определяются требования к качеству воспитания и обучения. В такой совместной работе самое трудное — определить критерии оценки деятельности каждого педагога и образовательного учреждения в целом. Совершенно очевидно, что дальнейшее инновационное развитие системы образования без участия гражданского общества будет тормозиться.



Сегодня перед нами стоит задача — привлечь общественность к управлению образованием. Это одно из основных направлений деятельности органов управления образованием Новосибирска. Этому во многом способствуют средства массовой информации, городской Совет руководителей образовательных учреждений, Ассоциация лицеев и гимназий и другие общественные объединения, а также частные лица.

В Новосибирске проведён первый городской форум попечителей. Его основная цель — публичное признание и благодарность администрации города отдельным энтузиастам и организациям за их участие в развитии муниципальной системы образования. Форум получил широкий и очень положительный отклик общественности.

Эффективному управлению муниципальной системой образования, межведомственному взаимодействию способствует реализация городских целевых программ — таких, как «Дети и город», «Спортивный город», «Молодёжь Новосибирска» и других. Это межведомственные программы, в их реализации принимают участие многие управленческие структуры и общественные организации.

К сожалению, сегодня в соответствии с изменениями действующего законодательства, органы местного самоуправления не вправе самостоятельно разрабатывать программы в области образования. Эта функция относится исключительно к компетенции субъекта РФ. С одной стороны, это правильно — необходимо развивать единое образовательное пространство в рамках субъекта

РФ и в России в целом. Но важно учитывать и особенности отдельных наиболее крупных муниципальных образований нашей страны. К ним относятся не только столичные города — Москва и Санкт-Петербург, но и такие крупные центры, как наш город, как Екатеринбург, да и другие российские города-«миллионщики».

Трудно не согласиться с тем, что городские целевые программы должны быть одним из наиболее действенных механизмов управления муниципальной системой образования. Именно поэтому мы разработали проект программы «Кадры муниципальной системы образования г. Новосибирска». Актуальность такой программы очевидна: в образовательных учреждениях нашего города работают более 17 тысяч педагогов. Проект получил одобрение общественности города, совета руководителей образовательных учреждений. Но надзорные органы сказали программе, крайне необходимой в наших условиях, категоричное «нет». Это непонятно, ведь даже в районах разрабатываются сейчас программы развития, соответствующие особенностям и экономики района, и его образования. в каждом из административных районов нашего города — свои особенности, каждая школа имеет своё лицо, учитывает социальный заказ населения.

Гордость и одновременно особенность нашего города — его Академгородок, являющийся Новосибирским научным центром. В нём работают 80 академиков и членов-корреспондентов РАН, РАМН, 937 докторов и 2827 кандидатов наук. Такая высокая концентрация научно-технического потенциала влияет



на качественный состав учащихся муниципальных образовательных учреждений Советского района, на территории которого и расположен Академгородок. Это, прежде всего, высокомотивированные дети с высокой успеваемостью. Школьники Советского района регулярно становятся победителями международных, всероссийских конкурсов, олимпиад. Православная гимназия во имя преподобного Сергия Радонежского в 2005 г. признана «Лучшей школой России». В прошлом году в рамках приоритетного национального проекта «Образование» она вошла в список образовательных учреждений, работающих в инновационном режиме.

А вот Дзержинский район, который возглавил заслуженный учитель РФ О.А. Пешкова, славится тем, что целенаправленно работает со всеми категориями детей, в том числе и с детьми, находящимися в особо опасной ситуации, в «зоне риска». В течение многих лет функционирует здесь школа-интернат основного общего образования № 161, объединяющая общеобразовательную школу, детский дом и интернат. В школьном интернате проживают дети, родители которых восстановлены в правах, дети из семей «группы риска», дети-сироты из разных районов города. Особенность работы педагогического коллектива — профилактика социального сиротства, раннее выявление и сопровождение семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, помощь родителям в трудоустройстве, в воспитании детей.

В Дзержинском районе активно осуществляется взаимодействие основного и дополнительного образования. Сеть

учреждений разнообразна: две спортивные школы и два их филиала, Центр внешкольной работы «Галактика» и пять его филиалов; санаторно-оздоровительный лагерь круглогодичного действия «Берёзка». Четырнадцать общеобразовательных учреждений района присвоен статус областной и городской экспериментальной площадки. В этих школах отработаны различные технологии и модели обучения: интегрированное обучение, подготовка к школе детей с нарушением речи и опорно-двигательного аппарата на основе коррекции, оптимизации к межфункциональной интеграции и сенсомоторной функции; раздельное обучение мальчиков и девочек, модель «класс надомного обучения» в условиях общеобразовательной школы и другие.

В школах района активно развивается профильное обучение. В этом эксперименте участвуют 90 классов, 1375 учеников. В каждом учреждении переход к профилю имеет отличия: это происходит на разных ступенях обучения, по разным профилям — химико-биологическому, филологическому, социально-экономическому, оборонно-спортивному и другим. Совершенствование воспитания — одна из основных задач образовательных учреждений Дзержинского района, которую школы успешно решают.

Педагоги района принимали активное участие в реализации приоритетного национального проекта «Образование»: одиннадцать учителей стали победителями конкурса и получили денежное вознаграждение в размере 100 тыс. рублей.



Самый большой по территории и количеству образовательных учреждений в городе — Ленинский район (управление образования возглавляет А.В. Орлов). Характерная особенность школ района в том, что в них сложилась система здоровьесберегающей деятельности. На базе 23 школ реализуются программы «Здоровье». Информационно-экономический лицей (директор — Н.И. Зулина) стал победителем областного конкурса «Лучшие школы России» в номинации «Школа здоровья» и победителем Всероссийского конкурса «Школа — территория здоровья».

Два года назад в районе прошёл Всероссийский урок здоровья, почти во всех школах района введён 3-й час физической культуры. Спортивно-техническими видами творчества охвачены 1120 учащихся, 42% ребят занимаются в спортивных секциях. В прошлом году в городских летних спортивных играх школьников Ленинский район стал победителем.

Особое внимание уделяется здесь улучшению питания школьников. На базе 70-й и 94-й школ с января прошлого года открыт комбинат питания. Разработаны примерные нормы питания на одного ребёнка в день для всех типов и видов образовательных учреждений с учётом профиля, возраста детей, их здоровья, умственной и физической нагрузки; удешевлена стоимость обедов; увеличен охват организованным питанием детей из малообеспеченных семей. Социологический опрос учащихся показал, что 83% из них регулярно в течение дня получают питание в школьных столовых и удовлетворены обслуживанием.

В районе создана и активно действует сеть учреждений дополнительного образования, в которых занимается более половины школьников. Разнообразно представлено в воспитательном процессе образовательных учреждений ученическое самоуправление.

Органы управления ищут пути привлечения общественности к делам школы. В последние годы здесь стали традиционными районные конференции педагогической общественности с привлечением родителей, других представителей социума. Темы конференций отвечают проблемам сегодняшнего дня и отражают общественную потребность: «Воспитание как важнейшая стратегическая цель качественного образования», «Духовно-нравственное воспитание — приоритетное направление развития образования Ленинского района», «Интеграция творческого педагогического опыта в дополнительном образовательном пространстве». Развитию государственно-общественного характера управления образованием способствует то, что во всех школах района созданы попечительские советы, фонды развития образования.

Деятельность муниципальной образовательной системы нацелена на повышение качества образования, достижение целей, соответствующих ожиданию местного сообщества, социальному заказу, экономике города. Это проявляется на выходе — в качествах выпускника школы и в характере образовательного процесса. На достижения нового, актуального для современных условий качества образования направлены изменения, про-





исходящие в системе образования большого сибирского города.

В апреле прошлого года в рамках работы Ассоциации сибирских и дальневосточных городов в нашем городе работала секция «Образование». Руководители органов управления образованием, муниципалитетов сибирских и дальневосточных городов обсуждали состояние и перспективы развития муниципальных систем образования в современных условиях. Участники обсуждения отметили, что в ходе модернизации образования на муниципальном уровне, реализации национального проекта «Образование» накоплен положительный опыт, складываются позитивные тенденции, формируются условия успешного развития муниципальных систем образования. а именно: растут объёмы финансирования, повышается их удельный вес в бюджетах муниципалитетов, возрастает внимание общественности к проблемам муниципального образования; формируется система активного межведомственного сотрудничества, взаимодействия в решении задач социальной сферы сибирских и дальневосточных городов. При этом отмечены и проблемы, требующие решения на различных уровнях

управления. Среди них — необходимость более чётко определить полномочия и зоны ответственности муниципальных органов управления образованием; сохранить единое образовательное пространство посредством государственного регулирования и внедрения государственных минимальных образовательных и финансово-экономических стандартов и нормативов. Одни муниципалитеты более успешны в решении этих вопросов, другие — отстают, что во многом зависит от инициативы и деловитости органов местного самоуправления.

В Новосибирске сегодня сложилась весьма благоприятная образовательная атмосфера. Деятельность органов исполнительной и законодательной власти направлена на удовлетворение интересов горожан, что подтверждает и система образования. Успешность, эффективность управления ею во многом зависят от скоординированной работы всех уровней управления, от своевременного принятия важнейших управленческих решений, эффективной региональной и муниципальной образовательной политики. Все решения в сфере управления образованием города принимаются, в первую очередь, в интересах детей. Значит, у города есть будущее.