

УДК 37.011.33.005.94.001.895

Минкина Г.Т.

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Ключевые слова: управление образованием, муниципальная система образования, инновационные процессы, принцип управления.

© Минкина Г.Т., 2009

Управление – это система планирования, организации, мотивации и контроля, обеспечивающая совместную деятельность персонала организации, направленную на достижение целей. Управление образованием следует понимать как систему взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления, управления образованием, субъектов жизнедеятельности образовательных учреждений и местного сообщества, направленную на обеспечение оптимального функционирования и развитие учреждений образования с целью получения качественно новых результатов образования, повышения их конкурентоспособности. Современная образовательная система в России носит многоуровневый характер, обуславливающий определенную степень децентрализации управления. В настоящее время можно выделить четыре уровня управления образованием: федеральный, региональный, муниципальный, институциональный (уровень образовательного учреждения). На каждом уровне управления имеют место организационно-управленческие инновации.

На федеральном уровне произошло слияние трех федеральных органов управления. В настоящее время в России функционирует интегрированное Министерство образования и науки РФ. Появляется видимая цель – создание непрерывного процесса образования, и это способствует слиянию на управленческом уровне двух образовательных систем: школьной (допрофессиональной) и профессиональной. Жесткая централизация смягчается. Идет активная законодотворческая деятельность: преодоление противоречий между Законом РФ «Об образовании» и Законом РФ «О местном самоуправлении». Приоритетными направлениями

ми развития образования считаются всесторонние обновления содержания образования, особенно гуманитарного, упорядочение сети образовательных учреждений, выполнение инновационных программ, развитие материальной базы, повышение квалификации кадров, решение задач по их переподготовке.

На региональном уровне (на территории РФ существует 91 региональный субъект образовательного пространства) на основе Закона «Об образовании», программ и нормативных документов, определяющих законодательную базу образовательного пространства, субъекты федерации разрабатывают свои региональные программы, законы, учитывающие специфику региона, развитие образовательных пространств. Система образования становится одним из важнейших объектов, которые занимают руководителей регионов. Развитие региональных систем образования, адекватных особенностям образовательных потребностей и интересов учащихся и специфике региона, представляет шаг вперед в развитии российского образования, его движении в направлении демократизации и модернизации. Система образования, ориентирующаяся не на сиюминутный спрос на рынке труда, а на образовательные потребности граждан региона, – наиболее перспективна. Эти потребности определяют расположение сети образовательных учреждений, предпочтительные образовательные программы, соотношение числа государственных и негосударственных образовательных учреждений, типы и виды школ и учебных заведений и т.д., вплоть до приемлемого уровня качества образовательной подготовки. Экономическое развитие региона, его финансовое положение, уровень доходов, национальный и религиозный

состав населения, культурные традиции и предпочтения, климатические и географические условия – эти факторы образовательного пространства в значительной мере регулируют образовательные потребности конкретной личности. Выбор будущей профессии, направления повышения квалификации, переподготовки, уровня образования зависит не только от способностей и интересов личности, но и от тех возможностей профессиональной и личностной социализации, которые существуют в конкретном регионе.

На муниципальном уровне органы управления решают следующие задачи: выполнение и обеспечение условий для выполнения федерального государственного стандарта в образовании, сохранение и, возможно, дальнейшая дифференциация образовательной сети, приведение в соответствие с нормативной базой видового и типового многообразия образовательных учреждений, стимулирование и проведение педагогических экспериментов, выработка концепций развития муниципальной образовательной системы, психолого-педагогическая помощь субъектам образовательного процесса. Помимо традиционных функций, которые выполняли районные и городские отделы, комитеты и управления образования, муниципальные органы управления образованием должны взять на себя ряд новых функций:

- информационную, состоящую в ознакомлении образовательных структур с прогнозируемыми образовательными потребностями населения, а населения – с потребностями экономики конкретной территории в кадрах и имеющимися возможностями получения допрофессионального, профессионального образования, повышения квалификации;

- диагностическую, изучающую образовательные потребности населения и отдельных социальных групп и определяющую механизм социально-педагогического мониторинга образовательных структур.

На институциональном уровне управления – развитие механизмов государственно-общественного управления и ученического самоуправления, определение проблем и приоритетных направлений повышения качества образования.

Основополагающие начала процесса управления, на основании которых определяются требования к содержанию и методам управления, интегрируются различные научные подходы и основные тенденции, мы определяем как принципы управления. В связи с накоплением знаний роль принципа как особого гносеологического феномена и как основополагающего начала процесса управления возрастает. Это обусловлено тем, что принципы, а тем более их совокупность, позволяют раскрыть существенные черты объективного процесса развития и его субъективного отражения в познающем мышлении; определить методологический ориентир для научных исследований. Не случайно Н.Г. Чернышевский писал, что у кого не ясны принципы во всей логической полноте и последовательности, у того не только в голове сумбур, но и в делах чепуха. В совокупность принципов управления инновационными процессами в муниципальной системе образования можно включить следующие.

1. **Принцип системности**, т.е. отношение к муниципальному образованию как к системе, которая включает две составляющие: а) внутреннюю структуру – совокупность взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих процесс взаимодействия субъекта

управления с объектом; б) внешнюю структуру – включающую связь с внешней средой. Условием глубокого изучения структуры системы, ее качественного анализа является определение свойств системы. Мы предлагаем выделить следующие свойства муниципального образования как системы: 1) первичность целого (системы), т.е. не компоненты образуют целое (систему), а целое делает возможным существование компонентов: человеческих, материальных, технических, информационных, нормативно-правовых и др., связанных между собой так, что благодаря этому реализуются функции управления муниципальным образованием; 2) неаддитивность – несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее компонентов и невыводимость свойств целостной системы из свойств компонентов, т.е. каждый компонент может рассматриваться только во взаимосвязи с другими компонентами системы. На практике это может проявляться в рациональном сочетании прав, обязанностей и ответственности за счет рационального определения сферы подчиненности, составления должностных инструкций, где четко оговорено, за что человек отвечает, какими правами пользуется для выполнения обязанностей и в чем будет выражаться ответственность за их невыполнение; 3) сложность структуры системы, которая характеризуется количеством уровней иерархии управления системой; многообразием компонентов и связей; сложностью поведения и неаддитивностью свойств; объемом информации, необходимой для управления и др.; 4) вертикальная целостность системы, т.е. количество уровней иерархии и степень их взаимосвязи; степень влияния субъекта управления на объект. Как показало проводимое исследование, при

построении структуры управления муниципальным образованием целесообразно опираться на следующие принципы: оптимальность звеньев структуры, которые определяются объективной необходимостью; оптимальный объем управления; соразмерность прав, обязанностей, ответственности субъектов и объектов управления, их единство, сочетание и соотношение; диалектическая взаимосвязь управления, соуправления, самоуправления; материальные условия, фонд заработной платы; 5) горизонтальная обособленность системы – количество связей между подсистемами одного уровня, их зависимость и интегрированность по горизонтали. На каждом горизонтальном уровне разворачивается своя структура органов, объединений, комиссий, советов, комитетов, творческих групп, клубов и т.п. К примеру, на уровне учащихся могут быть различные органы самоуправления и соуправления, объединения, комиссии и т.д.; 6) иерархичность системы, при которой каждый компонент может рассматриваться как подсистема. К примеру, заместитель директора общеобразовательной школы по научно-методической работе может создавать различные творческие группы учителей, экспертные комиссии, научно-методические советы и пр. Участие школьников как субъектов педагогического процесса может проявляться в корректировке, организации, планировании собственного образования, выполнении некоторых социальных ролей под руководством учителя, приоритете деятельностного развития; 7) открытость системы, т.е. интенсивность обмена информацией с окружающей средой; количество систем внешней среды, взаимодействующих с данной системой; степень влияния других систем на данную

систему; совместимость системы с другими системами. На практике это может проявляться в существовании попечительских советов, совета учредителей, совета выпускников и т.д.; 8) целенаправленность системы, под которой понимается «дерево целей». Для оптимального построения «дерева целей» необходимо владеть информацией как о проблемах муниципального образования, так и об инновациях, имеющих место в системе образования; 9) приоритет качества различных подсистем (объектов), который обеспечивает выживание системы. На практике это может проявляться в системе критериев; 10) непрерывность функционирования и развития системы за счет противоречий в различных сферах деятельности, многообразия форм и методов функционирования, развития и пр.; 11) инерционность системы, т.е. скорость изменения выходных параметров системы в ответ на изменение входных параметров. На практике это может проявляться в возникновении новых организационных структур (попечительский совет, творческие коллективы), новых функциональных обязанностей и пр.; 12) адаптивность системы к внешней среде: матричная структура управления; новые функциональные обязанности; новые цели и задачи и т.д.; 13) инновационный характер деятельности системы, основанный на различных нововведениях, постоянном развитии.

2. Принцип маркетинговой ориентации. Маркетинг – это комплекс работ по формированию портфеля новшеств и инноваций, ресурсосбережению и комплексному развитию, нацеленному на сохранение или достижение конкурентных преимуществ организации. При этом должна быть постоянная ориентация на потребности и интересы учащихся, их роди-

телей, проявляющаяся на практике в тезисе: «делать то, что нужно, а не то, что удастся». В литературе по менеджменту эта мысль звучит так: «Производите то, что нужно потребителю, а не пытайтесь продать ему то, что вам удалось произвести». В коллективной монографии «Управление развитием школы» под редакцией М.М. Поташника проанализированы три основных подхода к стратегии развития школы. Опираясь на сделанные в монографии выводы, можно отметить, что маркетинг является составной частью программного управления развитием муниципального образования. Основными составляющими принципа маркетинговой ориентации в управлении муниципальным образованием могут быть: тщательный учет потребностей, состояния и динамики спроса при принятии решений; создание условий для максимального приспособления к структуре спроса исходя не из сиюминутной выгоды, а из долгосрочной перспективы; воздействие на потребителя образовательных услуг посредством рекламы, технологий пабблик рилейшнз; постоянное проведение маркетинговых исследований.

3. **Принцип функциональности**, который заключается в определении функций руководителя муниципального образования как системы: маркетинг, диагностика, планирование, организация процессов, учет и контроль, мотивация и регулирование и др.

4. **Принцип нормативности** – установление нормативов к подсистемам управления. Сущность данного принципа заключается в установлении нормативов управления по всем подсистемам муниципального образования как системы: обучению, воспитанию и др. Эти нормативы должны отвечать требованиям комплексности, эффективности, обоснованности, перспективности

применения по масштабу и во времени. Нормативами функционирования компонентов внешней среды системы муниципального образования руководитель не управляет, но он должен иметь банк этих нормативов, строго соблюдать их и принимать участие в их развитии. На практике данный принцип может проявляться и в системе критериев, о которой мы уже упоминали выше. К примеру, критериями обученности учащихся могут быть объем и качество их знаний, умений, навыков; критериями воспитанности – овладение гуманистическими навыками поведения, мотивация поступков и т.д.

5. **Принцип комплексности**, при котором должны учитываться технические, экологические, экономические, организационные, социальные, психологические, при необходимости и другие (например, политические, демографические) аспекты управления и их взаимосвязи, так как если упустить один из них, то проблема может и не быть полностью решенной. Так, определяя уровни структуры управления муниципальным образованием, целесообразно выявить демографическую, этнографическую, квалификационную и другие структуры.

6. **Принцип интеграции**, т.е. исследование и усиление взаимосвязей между субъектами и объектами управления. На практике данный принцип может проявляться в соуправлении и самоуправлении. Соуправление – это участие в выработке и принятии решения всех членов коллектива. А указанные меры ответственности тех, кто принимал решение и передача ряда функций по управлению в руки учителей, учащихся, родителей, их органов и организаций – это самоуправление. Таким образом, соуправление и самоуправление предполагают, прежде всего, не органы, а деятельность: уча-

стие в планировании, работе координационного совета, выполнении групповых, индивидуальных поручений и тому подобное.

7. Принцип директивной регламентации функций, прав, обязанностей, нормативов качества, затрат, продолжительности, компонентов муниципального образования как системы в нормативных актах (приказах, распоряжениях, указаниях, стандартах и т.п.). В основе данного принципа лежат организационно-административные методы управления, которые опираются на систему законодательных актов страны и региона, методических документов органов управления муниципальным образованием, оперативное руководство.

8. Принцип педагогической поддержки. На практике этот принцип может реализовываться через комплекс стимулов и мотивов, систему межличностного гуманистического общения между всеми членами – субъектами и объектами управления.

9. Принцип учета конкретной ситуации, согласно которому пригодность различных методов управления определяется конкретной ситуацией. Критерием для классификации методов управления муниципальным образованием мы предлагаем считать способ воздействия субъектов управления на объекты. В связи с этим можно выделить: организационно-административные методы, методы побуждения (экономические, социологические, психолого-педагогические), методы прогнозирования.

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что рассмотренные нами принципы управления муниципальным образованием не дублируют друг друга, а раскрывают его различные аспекты. Способность организации к развитию зависит от уровня управ-

ления, а не от отрасли. Мы выявили условия, способствующие развитию муниципального образования:

1. Необходимо четкое определение своей миссии, т.е. того, для чего существует муниципальное образование. Цели должны быть четкими, чтобы можно было сказать: «Наша работа окончена». Нужно сосредоточиться на целях, а не на проектах, которые являются лишь средствами для их достижения и при этом постоянно меняются.

2. Необходимо проводить маркетинговые исследования для выявления потребностей и интересов учащихся, их родителей.

3. Необходимо совершенствовать связи с внешней средой, применять технологии публичных отношений.

4. Нужна своевременная диагностика управления, направленная на выявление проблем.

5. Неотъемлемой частью управленческой политики муниципального образования должна стать ориентация на постоянный поиск инновационных возможностей.

6. Должны быть четко определены структура управления и функциональные обязанности сотрудников. Руководитель не может сам всем заниматься: он склонен к каким-то определенным видам деятельности. Поэтому для оптимального управления нужна команда.

7. Значительное внимание при управлении муниципальным образованием должно уделяться работе с персоналом, созданию здорового морально-психологического климата, основанного на гуманистических взаимоотношениях между всеми членами муниципального образования, выработке адекватного стиля руководства, выявлению индивидуальных ценностей работников, определению лидеров, убеждению людей в необходимости обновления.

8. В работе с персоналом следует применять тренинги для развития инновационного мышления.

9. Необходимо комплексное обеспечение управления развитием муниципального образования: нормативно-правовое; информационное; психолого-педагогическое; научно-

методическое; эффективное сотрудничество органов местного самоуправления с муниципальными образовательными учреждениями.

10. Персонал органов управления муниципальным образованием должен владеть технологией инновационного проектирования.