

УДК 379.325

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ аспекты сетевого взаимодействия

Наталья Николаевна Жуковицкая,

руководитель Центра научно-методического сопровождения инновационной деятельности Ленинградского областного института развития образования, кандидат педагогических наук, Санкт-Петербург

Новые требования к качеству образования предполагают внесение изменений в содержание образовательных процессов, что, в свою очередь, предусматривает увеличение возможностей каждого конкретного образовательного учреждения. Нарращивание же потенциала образовательного учреждения неограниченно, ибо определено его свойствами, поэтому возникает необходимость поиска решения этой задачи в условиях сети образовательных учреждений. Ответ на вопрос — это становление сетевых организационных структур, обладающих новыми средствами обеспечения целостности. В условиях таких структур возможна консолидация потенциала образовательных учреждений разных типов, а также и их социальных партнёров в достижении нового качества образования, в том числе за счёт проектирования индивидуальных образовательных траекторий учащихся в условиях образовательной сети.

- образовательная сеть • сетевое взаимодействие • условия
- информационные, кадровые, правовые, экономические, программно-методические, учебно-методические ресурсы • организационная структура и механизмы управления • управление ресурсами

Поиск новых форм взаимодействия

Поиск новых форм взаимодействия образовательных учреждений в сети муниципальных и региональных образовательных систем обусловлен ха-

рактеристикой факторов внешней среды, степенью её влияния на образовательные системы. Современная образовательная политика задаёт новый вектор развития.

Образовательные стратегии поддерживаются и новой экономической стратегией, связанной с принятием целого ряда законодательных решений по вопросам финансового обеспечения системы образования, в том числе с введением нормативного (подушевого) финансирования. В связи с этим достижение современного качества образования сопряжено с обеспечением изменений не только в образовательных процессах, но и в других структурных компонентах локальных (институциональных), муниципальных и региональных систем: обеспечивающих и управленческих процессах, с целью преодоления противоречий в этих сферах. В числе которых: несоответствие между необходимым ресурсным (финансово-экономическим, материально-техническим, кадровым, научно-методическим, информационным, нормативно-правовым) обеспечением нового качества образования (а это весьма затратные процессы) и имеющимся их фондом, прежде всего финансовых средств, исходя из разных условий работы региональных и муниципальных образовательных систем.

В условиях введения федеральных государственных образовательных стандартов создание условий для организации образовательной деятельности, согласно структуре стандарта, — один из его компонентов. Определяется и адресность ответственности различных уровней власти и управления образованием за качество подготовки выпускников. В том числе: требования к уровню подготовки выпускников задаёт общий для всех механизм оценки результата на уровне государства в форме единого государственного экзамена. Требования к образовательным программам выполняются их разработчиками — образовательными организациями. Требования к условиям образовательного процесса предъявляются к региональной и муниципальной уровням власти и управления образованием. Итак, законодательно в структуру стандарта входит важнейший компонент — условия образовательной деятельности, что предусматривает создание ресурсной базы, позволяющей обеспечить

качество реализации образовательных процессов. Создание необходимых условий за счёт привлечения различных видов ресурсов рассматривают как обеспечивающие процессы (Н.Д. Малахов) — значимый компонент образовательных систем разного уровня.

В условиях реализации инновационных процессов (ещё один компонент образовательных систем), в частности в решении задач построения сетевых организационных структур, благодаря им (обеспечивающим процессам) возможно создание соответствующей инновационной среды.

Об этом свидетельствует и анализ внешних и внутренних факторов, определяющих благоприятную инновационную обстановку применительно к развитию образовательных систем. Исходя из анализа ряда публикаций, в их числе следует назвать:

- действенность нормативной правовой документации, регламентирующей взаимоотношения участников инновационной деятельности на всех трёх уровнях (локальном, муниципальном, региональном);
- применение образовательных стандартов, норм и нормативов финансирования, материально-технического и другого обеспечения образовательных учреждений, реализующих различные образовательные программы, с учётом их инновационной активности;
- работа информационной системы, не только предоставляющей открытый доступ к банку новаций всем потенциальным пользователям, но и обеспечивающей сбор и анализ информации о ходе освоения нововведений во всех элементах образовательной системы;
- проведение кадровой политики, предполагающей включение в преобразовательскую деятельность педагогов и руководителей учреждений образования исходя из инновационного потенциала претендентов;

- предоставление широких возможностей по повышению квалификации, обмену опытом и получению научно-консультационных услуг для всех желающих.

Обеспечить целенаправленность и согласованность изменений в образовательных процессах за счёт опережающего ресурсного обеспечения, позволяющего создать надлежащие условия для их реализации, возможно на основе управленческих процессов. При этом важно понимать: для того чтобы развитие образовательных процессов в условиях локальных образовательных систем шло по пути прогрессивных изменений, возникает необходимость увеличения разнообразия и систем управления ими.

Следует признать, что современные руководители, особенно те из них, кто много лет в профессии, остро воспринимают противоречие между существующими подходами к управлению образовательными системами, основанными на стабильности условий управленческих процессов, и новыми требованиями, диктуемыми современной ситуацией, требующей постоянного учёта происходящих изменений, гибкости предпринимаемых решений на основе умелого прогнозирования вариантов развития ситуации.

Эффективное управление развитием сети

Сетевое взаимодействие образовательных организаций и их социальных партнёров, в частности, в новом формате «сетевая форма реализации образовательных программ», согласно статье 15 Закона «Об образовании в Российской Федерации», как раз из числа новых задач. Её решение предполагает необходимость эффективного управления развитием сети общеобразовательных учреждений, способного обеспечить (поддержать) создание и работу сетевых организационных структур, прежде всего за счёт перераспределения ресурсов сети, их целенаправленного привлечения на решение новых задач.

В этом контексте постановки задачи важно понимание опережающего ресурсного обеспечения. То, о чём писал В.М. Лизинский:

«Опережающий ресурс в стратегическом смысле — это потенциал и возможности внешней среды и собственно системы, рассчитанные на длительную перспективу...». Ключевое понятие «потенциал», работающее в определении, рассматривается и как ресурс образовательной организации, если следовать различным его определениям. Ресурс становится средством, когда «на любой фазе школьного развития — от этапа анализа, проблематизации и планирования до этапа организации и внедрения — закладываются необходимые и реально возможные ресурсные показатели, которые реально наличествуют или реально могут быть привлечены»¹.

С точки зрения О.Е. Лебедева², «потенциал любой системы определяется накопленным педагогическим опытом, существующей сетью образовательных учреждений, имеющимися ресурсами — кадровыми, научными, методическими, информационными, материальными, финансовыми».

В этом высказывании отражена существенная деталь: для систем, имеющих в качестве компонентов и определённые образовательные институты — локальные образовательные системы, характеристика их потенциала зависит от образовательных возможностей существующей сети образовательных учреждений. Причём в структуре обеспечивающих процессов важно предусмотреть не только ресурсное обеспечение инновационных изменений образовательных процессов, но и создание механизмов общественной поддержки проводимых преобразований в любой образовательной системе.

¹ Лизинский В.М. Ресурсный подход в управлении развитием школы / В.М. Лизинский. — М.: Центр: «Педагогический поиск», 2006. — С. 13.

² Майоров А.Н. Мониторинг в образовании / А.Н. Майоров. — СПб.: Изд-во «Образование — Культура», 1998. — С. 286.

Ведь без проведения активной инновационной политики и поддержки её со стороны всех участников инновационного процесса, включая властные структуры, широкую общественность, сложно провести изменения (в частности сети общеобразовательных учреждений), затрагивающие интересы разных участников образовательного процесса. Это имеет принципиальное значение, когда речь идёт о серьёзных системных изменениях радикального типа.

Сущностная характеристика потенциала образовательных систем, решение задач его качественного изменения имеет принципиальное значение при рассмотрении процесса управления развитием сети.

Контекст, необходимый для перехода к таким инновационным организационно-управленческими формам, создаётся знаниями. В этих условиях меняется менеджмент. На место бюрократии, с присущим ей авторитарным управлением, иерархией, жёстким распределением функций и ответственности, приходит адхократия, характеризующаяся малыми командами, управлением на основе участия, постоянным обучением персонала, гибким разделением ответственности.

В условиях управления процессами развития сети важны как управленческая вертикаль, так и горизонтальные формы организационных структур. Решение проблемы сбалансированности вертикали и горизонтали в управлении процессом развития сети можно достичь за счёт введения сетевых организационных структур государственно-общественного управления, позволяющих включить в управленческую горизонталь и вертикаль всех заинтересованных участников процесса управления развитием сети.

Обеспечение соответствия организационной структуры управления выбранным стратегиям (моделям) развития сети позволит эффективно использовать методы управления, активно привлекать на цели развития сети все виды ресурсов.

В современных условиях, в связи с направлениями социально-экономического развития страны, происходит переосмысление методов управления системой образования в контексте его модернизации. В числе приоритетов современного управления выступают методы нормативно-правового и экономического регулирования отношений в системе образования. Мотивы следования нормам и правилам правового, экономического, организационного нормирования определяют характер отношений как внутри локальных образовательных систем, так и между ними в сети учреждений муниципальных и региональных образовательных систем.

Ресурсы, прежде всего финансовое обеспечение процессов развития образовательных систем, — это то, что в организационном механизме реализации любой идеи, в том числе развития сети общеобразовательных учреждений, в значительной степени способствует достижению поставленных целей. Однако, как правило, любая образовательная система развивается в условиях их дефицита. Это явление обусловлено двумя обстоятельствами: ограниченностью ресурсов государства и опережающим развитием педагогических возможностей образовательной системы, которые всегда больше её реальных возможностей (О.Е. Лебедев). Эта точка зрения отражает реальный рост инновационных преобразований, всегда требующих дополнительного финансирования.

В настоящее время ответом на вопрос в решении задачи становится программно-проектное управление, предполагающее определение объёмов финансирования на решение актуальных проблем образования. За этот счёт происходит запуск инновационных проектов — как на федеральном, так и на региональном, а также и муниципальном уровнях управления образованием. Ленинградская область не исключение. Планируемые инновационные преобразования имеют соответствующую финансовую поддержку в рамках региональных программ, в частности действующей

щей государственной программы «Современное образование Ленинградской области».

Для реализации актуальных задач развития образования в нашем регионе (организация обучения одарённых детей в условиях ресурсных центров, внеурочная деятельность в рамках ФГОС с использованием потенциала дополнительного образования и ряда других), используя механизмы сетевого взаимодействия образовательных организаций, особое значение имеет соблюдение принципа нормативного (подушевого) финансирования (Закон РФ «Об образовании», ст. 99), а также использование сетевой формы реализации образовательных программ (Закон РФ «Об образовании», ст. 15).

Финансирование и правовая база

Следует отметить, что введение новых механизмов финансирования предполагает адекватную правовую базу, создаваемую на уровне регионов. Исследование, проведённое Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» в 2016 году на тему «Анализ нормативного (подушевого) финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации», предусматривало изучение нормативной правовой базы при расчёте нормативных затрат на региональном уровне с точки зрения соблюдения требований федерального законодательства.

Как свидетельствуют выводы, сделанные по результатам анализа сформированных в регионах нормативов на основе сравнения их с соответствующими экспертными расчётами, в которых были соблюдены все требования законодательной базы, Ленинградская область вошла в число 6 регионов, где «сопоставление перечисленных характеристик и зрелости нормативной правовой базы на региональном уровне» было подтверждено³.

³ Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / И.В. Абанкина, М.Ю. Алашкевич, В.А. Винарик, П.В. Деркачев, М.В. Меркулов, С.С. Славин, Л.М. Филатова; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2016. — 64 с. — 300 экз. — (Современная аналитика образования. № 6).

В обеспечении организационного механизма развития сети образовательных учреждений не менее важна реализация и психолого-педагогических методов. Для того чтобы участники процесса развития сети были мотивированы и действовали слаженно, понимая необходимость проводимых преобразований, особую актуальность приобретают процессы информирования и обучения кадров.

Эти методы направлены прежде всего на мотивацию деятельности людей, участвующих в строительстве новых сетевых отношений. Мотивация в процессе принятия и реализации решения тесно переплетается с задачами организации их деятельности. На этом этапе значение имеет решение задач и ресурсного обеспечения:

- информирование всех участников процесса о сути проводимых преобразований;
- обеспечение научно-методического сопровождения процессов развития сети, повышения квалификации всех его участников;
- развитие механизма сетевого взаимодействия учреждений на основе изучения и учёта особенностей их организационной культуры;
- поддержка инициатив участников процесса (моральная, материальная).

Проблема развития сети общеобразовательных учреждений предполагает новый взгляд на информационные ресурсы системы образования. Успешность решения задач качества образования на основе развития сети за счёт приведения её к оптимальному состоянию, что неоднозначно воспринимается всеми её участниками, требует широкого вовлечения в процессы информирования, согласования позиций не только работников сферы образования, но и многочисленных социальных партнёров системы образования.

Способом решения задачи обеспечения открытости образовательных систем может быть названо целенаправленное информирование населения о процессах, происходящих в системе образования, а также создание организационных структур, включающих не только государственную, но и общественную составляющую в структуре управления образованием.

Как свидетельствует опыт Ленинградской области, обеспечение открытости принятия решений требует выстраивание новых адекватных организационных структур на всех уровнях управления: регион — муниципалитет — образовательное учреждение. Много лет тому назад в структуре управления региональной системой образования появились новые организационные структуры государственно-общественного управления в соответствии с новой структурой региональной системы образования, включающей образовательные округа.

Появление в региональной образовательной системе образовательных округов вызвано необходимостью решения ряда задач:

- взаимообогащение регионального и местного (муниципального) опыта как в области управления, так и научно-методического сопровождения проектов развития образовательных систем, сети общеобразовательных учреждений, входящих в округ;
- концентрация образовательных, интеллектуальных ресурсов в решении проблем округа, в том числе проблем развития сети;
- выработка новой системы управленческого мышления и деятельности в образовании — системы сотрудничества, кооперации и координации совместных действий по решению задач, общих для системы округа.

Такой подход позволяет на окружных совещаниях решать вопросы, по которым необходимо сформировать согласованное видение управленческого решения. При этом задача заключается в том, чтобы, не подменяя государственные задачи, найти дополнитель-

ные способы решения проблемы, опираясь на общественную поддержку.

При таком управлении традиционные субординационные вертикальные связи в управлении, обеспечивающие стабильность управленческих структур, дополнены координационными горизонтальными связями на разных уровнях управления. Построение подобной организационной модели позволило наряду с ведомственной организационной структурой создать структуру общественно-государственного управления и, более того, согласовать их связи и отношения. По-прежнему спектр совместно решаемых задач задаёт образовательная политика. Согласованность действий обеспечивает характер совместно принимаемых решений. Проблемы информирования, учёта различных точек зрения всех участников образовательных отношений на суть происходящих изменений в условиях организации такого взаимодействия решаются оперативно, рационально и взвешено.

Обучение персонала

Информационные ресурсы становятся основой для развития и потенциала человеческих ресурсов системы образования. Немаловажно учесть и роль обучения персонала (педагогов и руководителей), которые становятся истинными источниками перемен — главным ресурсом построения и реализации новых моделей развития сети общеобразовательных учреждений. При этом важно обеспечить достижение основной цели, заключающейся в том, чтобы педагогические работники разделяли цели организации, имели согласованное видение и возможность сделать что-то на практике, используя способность к инновациям.

Необходимым условием научно-методического сопровождения педагогов и руководителей по проблемам содержания и технологий действия в новых условиях является опережающий характер обучения,

освоение технологий решения возникающих проблем. Лучший вариант такого обучения — это обучение (повышение квалификации) непосредственно в процессе работы, в условиях организации обучения совместно с коллегами, осваивающими аналогичные технологии и методы работы.

Новое явление и термин «обучающая организация», появившиеся в теории менеджмента в последние годы, отражает как раз принципиально новый подход к формированию и обучению персонала. Суть подхода — в отражении двух взаимосвязанных составляющих: непрерывно обучая собственный персонал, она (организация) постепенно обучается и сама. При этом персонал не только усваивает новые знания, но и приобретает новые навыки, непосредственно взаимодействуя с коллегами в коллективе.

В условиях сетевого взаимодействия образовательных учреждений возможно распространение этой практики на новые структурные компоненты сети, тем самым осуществление интеграции знания и действия по его применению на практике на базе не одного, а нескольких образовательных учреждений за счёт реализации сетевых форм опережающего обучения.

Среди форм организации повышения квалификации в образовательной системе Ленинградской области сформировался опыт такой системы обучения. Учёные ГАОУ ДПО «Ленинградский областной институт развития образования» в соответствии с государственным заданием организуют системную работу с коллективами инновационных образовательных организаций, в том числе реализующими программы в сетевом формате в условиях муниципальных и региональных ресурсных центров (модель аутсорсинга) по различным направлениям деятельности. Результаты такого обучения не заставляют себя ждать. Лучшие образовательные организации в дальнейшем приобретают статус стажировочных площадок, на базе которых проводится дальнейшее обучение педагогов и руководителей образовательных систем.

Обеспечение постоянного обучения педагогических работников и руководителей решает важ-

ную задачу: формирует коллективные ценности, привносит в работу каждого сотрудника осмысленность и творчество, что, безусловно, отражается в организационной культуре образовательного учреждения, уровень развития которой, в свою очередь, влияет на строительство новых сетевых структур и обеспечение их взаимодействия.

Поведенческий аспект организаций с различным уровнем организационной культуры, выражающийся в различных реакциях на внешние воздействия, в частности на инновационные преобразования в сети образовательных учреждений, рассматривается в качестве важнейших задач, решаемых на этапе организации общего механизма управления развитием сети.

В связи с этим важен анализ типологии организационных культур, существующих в мировой практике. Применительно к российской практике одна из существующих типологий — Харриса описана К.М. Ушаковым⁴.

Учитывая характеристики различных моделей («ролевая» культура, культура «ордена», «деятельности», «индивидуальности») можно предположить возможные варианты действий различных организаций при решении проблем сетевого взаимодействия.

Организации с ролевой культурой будут ориентированы на «переписывание» ролей: создадут новые правила, инструкции, способы мотивации персонала на выполнение новой задачи. Время реакции на изменения — это время подготовки новых документов.

Организация с культурой «ордена» будет ориентироваться на мнение своего руководителя. Возможны как полное

⁴ Ушаков К.М. Управление школьной организацией: организационные и человеческие ресурсы / К.М. Ушаков. — М.: Сентябрь, 1995. — 128 с.

отрицание идеи, так и творческая её реализация.

Организации, ориентированные на деятельность, более склонны реализовывать свои идеи, а не привнесённые извне. Однако при совпадении точек зрения на необходимость проведения преобразований инновационный процесс будет успешен.

Организации с культурой, ориентированной на индивидуальность, не смогут представить суммарную реакцию, ибо некоторые члены коллектива смогут начать работу в новом направлении, а другие — нет.

Четыре названных типа организационной культуры на практике имеют различные формы реализации и способы решения задач, как в позитивном, так и негативном варианте различных субкультур («неудач», «академических успехов», «возрождения», «войны»), описанных в исследованиях Б. Котткампа⁵. Учреждения типа субкультур «неудач» и «войны» требуют особого внимания и, безусловно, не могут быть рассмотрены в качестве участников взаимодействия в сети до тех пор, пока ситуация в них не нормализуется.

Как видим, для выстраивания вариантов сетевого взаимодействия и в практике их реализации важны характеристики человеческого потенциала учреждений. Эти представления важны с точки зрения мотивации включения педагогов в сетевое взаимодействие, включающей и материальную поддержку педагогов, расширение их социальных контактов, обеспечение привлекательности решения новых задач для собственной самореализации.

Успех деятельности организации, её эффективность, настроенность на инновационные преобразования, готовность к сотрудничеству

⁵ Ушаков К.М. Управление школьной организацией: организационные и человеческие ресурсы / К.М. Ушаков. — М.: Сентябрь, 1995. — 128 с.

с партнёрами в значительной степени зависят от системы взглядов и стиля управления её руководителя как одного из элементов культуры организации. Они могут быть применимы как к конкретной организации — локальной образовательной системе, так и новой организации — сетевой структуре.

Поскольку взаимодействие в сети образовательных учреждений предполагает отношения равных партнёров, то возможно, что руководители, обладающие демократическим стилем управления, смогут легче реализовать подобную модель. Ибо умение договариваться в решении возникающих проблем для них вполне естественный вариант «строительства» отношений. Это умение — основное условие эффективного сотрудничества.

Демократический стиль взаимодействия отражают две модели управления: «равный среди равных», «первый среди равных». Эти метафоры точно характеризуют и взаимодействие образовательных учреждений в сети по типу сетевых организаций и аутсорсинга. Первая метафора удачно определяет стиль взаимоотношений внутри сетевых организаций, где каждое учреждение представляет собой самостоятельное юридическое лицо и становится независимым партнёром: «равный среди равных». Вторая — взаимодействие в условиях аутсорсинговой модели, где за одним из учреждений признаётся право стать базовым учреждением (первым) по отношению к его партнёрам — равным ему коллективным субъектам образовательного процесса: «первый среди равных».

Таким образом, реализация организационного механизма управления процессами развития сети, наряду с решением задач построения организационной структуры управления, позволяющей на основе правильного выбора методов деятельности целенаправленно и своевременно обеспечивать ресурсные поступления, предполагает

обязательно учитывать и поведение людей в разных типах организационных культур. Особенности их реакции на инновационные преобразования способны стать серьёзным сдерживающим фактором развития инновационных идей в сети общеобразовательных учреждений.

Характеристика разных видов ресурсов, их рациональное включение в решение инновационных задач развития образовательных систем, в строительство сетевых структур предполагает учитывать и уровень ответственности за их поступление согласно современному законодательству. Решение этой задачи позволит приблизиться к определению эффективности управления развитием сети, оцениваемой как соотношение полученного результата и произведённых ресурсных затрат во временной перспективе.

Итак, управление ресурсами в образовательных системах различного уровня позволяет создавать необходимые условия для перехода от построения моделей сетевых взаимодействий к их непосредственной реализации в реальной практике. **НО**

Economic And Legal Aspects Of Networking

N.N. Zhukovitskaya, head of the Center of scientific and methodological support of innovative activity, Leningrad Regional Institute of Educational Development, Ph.D. in pedagogy science

Abstract. *The article deals with the problems of organization of network interaction of educational organizations in the context of resource approach. The choice of network development strategy (network models) is caused by quality of the available resources. Redistribution of resource streams, the organization of their purposeful receipt, efficiency of use depend on action of state and public organizational structure and the corresponding mechanisms of management. In this case the solution of problems of motivation of participants of network interaction becomes possible. Different types of resources, first of all economic and legal as the main condition of building of network interactions, are considered when planning changes in network, realization of network models as well as at assessment of efficiency of their activity.*

Keywords: *educational network, network interaction, conditions, information, personnel, legal, economic, program and methodical, educational and methodical resources, organizational structure and management mechanisms, resource management.*