



УСЛОЖНЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ФУНКЦИЙ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ



Татьяна Клячко,
доцент
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики

В Концепции модернизации образования определены основные принципы: повышение качества образования, его *доступность и эффективность*.

Основными направлениями модернизации системы управления образованием должны стать:

- ◆ управление качеством;
- ◆ управление доступностью;
- ◆ управление эффективностью.

Столь общие принципы не раскрывают главного направления перемен, что и порождает противоречивые толкования проводимой реформы вплоть до её полного неприятия. *Суть дела — в переходе от старого организационно-экономического механизма деятельности системы образования к новому, основанному на персонализации бюджетного финансирования этой сферы и контрактных отношениях производителей и потребителей образовательных услуг.* В Стратегии развития образования до 2010 г. суть преобразований (модернизации) системы образования представлена такими системными изменениями:

- *Закрепление академической и хозяйственной самостоятельности* учебных заведений всех форм собственности. Это основа, необходимое условие перехода учебных заведений на контрактные отношения со всеми заказчиками на предоставление образовательных услуг — государством, индивидами, семьями как правомочными представителями учащихся, студентов, предприятиями (фирмами).
- *Контрактные отношения с государством* — определение прав и обязательств сторон по поводу содержания образования и форм его оценки; финансирования учебных заведений; субсидиарной ответственности государства по счетам учебных заведений при невыполнении им финансовых обязательств; условий приёма учебных заведений на различных ступенях обучения, обеспечение нормальных условий оказания образовательной услуги.
- *Контрактные отношения с иными, кроме государства, заказчиками образовательных услуг фиксируют* качество, объём обязательных и объём дополнительных образовательных услуг, оплачиваемых заказчиком; порядок оплаты дополнительных образовательных услуг, оплачиваемых заказчиком; порядок разрешения конфликтов с заказчиками.
- *Бюджетное финансирование образования.* Эту функцию государство может выполнять лишь в определённом объёме, ограниченном возможностями федерального бюджета.

**Направления
модернизации системы
образования**

Новые подходы при формировании бюджетной политики в системе образования будут выражаться в переходе к модели двухуровневого бюджета:

— первый уровень: текущее функционирование на основе нормативов подушевого финансирования в системах общего среднего и начального профессионального образования, сертификатов в системах среднего и высшего профессионального образования;

— второй уровень: формирование бюджета развития учебных заведений.

● *Софинансирование образования семьями и предприятиями.* В системе общего среднего образования — это софинансирование элитарного образования (гимназии, лицеи, школы с углублённым изучением предметов) сверх федерального норматива подушевого финансирования.

В системах среднего и высшего профессионального образования — доплаты семьями или предприятиями разницы между ценой обучения, установленной учебным заведением, и ценой сертификата, по которому осуществляется бюджетное финансирование.

● *Введение налоговых льгот.* По подоходному налогу — вычитание из налогооблагаемой базы расходов (до 100 тыс. руб.), связанных с оплатой образовательных услуг в учебных заведениях, имеющих государственную лицензию (аккредитацию); освобождение от налогообложения благотворительных пожертвований (спонсорских средств) на развитие образования; предоставление права предприятиям и организациям при исчислении налога на прибыль включать расходы на подготовку или переподготовку кадров (на договорной основе с учебными заведениями профессионального образования) в затраты на производство и реализацию товаров и услуг.

● *Образовательное кредитование,* гарантированное государством, создание законодательной базы образовательного кредитования.

● *Единый государственный экзамен,* при окончании полной средней школы. По результатам Единого экзамена вводят-

ся 5 видов сертификатов (А+А, Б, В и Г), позволяющие выпускникам полной средней школы продолжать обучение в учебных заведениях среднего и высшего профессионального образования с различным финансовым обеспечением этого сертификата из средств федерального бюджета. Финансовое наполнение и число сертификатов каждой категории устанавливаются ежегодно в законе о федеральном бюджете. Сертификаты именные (ГИФО) и действуют 6 лет с момента их получения.

● *Реструктурирование сети учебных заведений:* создание образовательных округов в общем среднем и начальном профессиональном образовании; развитие сети базовых школ в сельской местности и сокращение сети малокомплектных сельских школ; развитие сельских культурно-образовательных центров, интегрирующих в единый комплекс все учреждения социально-культурной сферы; создание университетских комплексов и университетских округов, развитие научно-производственно-университетских комплексов и консорциумов в системе профессионального образования.

● *Общественное участие в управлении системой образования и учебными заведениями* расширяется при создании системы региональных экономических советов, определяющих основные параметры региональной потребности в кадрах выпускников всех уровней профессионального образования; системы Попечительских советов (учебных заведений, муниципалитетов и т.п.), что призвано усилить внимание, прежде всего, местного сообщества к проблемам развития и нуждам образования, обеспечить приток в учебные заведения дополнительных ресурсов — финансовых, материальных, кадровых, их эффективное использование и общественный контроль за деятельностью администраций учебных заведений; фондов поддержки учебных заведений, аккумулирующих средства юридических и физических лиц; благоприятных условий развития негосударственного сектора в образовании; налоговых условий для стимулирования различных форм са-



моорганизации населения в поддержку образования.

- *Реформирование управления образованием.* Управление качеством образования с помощью независимой Федеральной службы управления качеством, в состав которой будут входить:

- Федеральный центр оценки качества образования, разрабатывающий показатели и требования к основным технологиям и процедурам оценки качества, готовящий ежегодный отчёт о состоянии образования в России и рекомендации по развитию системы образования;

- Федеральная служба контроля качества (тестирования). Разрабатывает единые инструментальные средства, проводит централизованные объективные испытания (тестирование);

- Служба мониторинга качества образования;

- Служба сертификации аттестационных материалов и процедур.

Реформирование управления предполагает стратегическое планирование, разработку образовательной политики, определение долгосрочных приоритетов развития; расчёт и обоснование нормативов; управление бюджетом развития (инвестиционным бюджетом образования); организация конкурсов на государственное финансирование и софинансирование эффективных инвестиционных проектов; развитие информационной и статистической инфраструктур системы образования, обеспечение необходимой информацией всех потребителей образовательных услуг; управление человеческими ресурсами; реструктурирование сети учебных заведений; привлечение в систему дополнительных ресурсов; PR-деятельность и управление социальными рисками в образовательной сфере; юридическое обеспечение развития системы образования и учебных заведений и т.д.

- *Переход на адресную социальную поддержку учащихся и студентов.* В общем среднем образовании финансирование по повышенным нормативам (до 20%) мест в учебных заведениях элитарного типа (гимназии, лицеи, школы с углублённым

изучением предметов) для учащихся из низкодоходных семей, одарённых детей.

В профессиональном образовании обязательное выделение (не менее 30%) студенческих стипендий, покрывающих разницу между ценой обучения и ценой сертификата и проживание в общежитии для иногородних.

Переход на нормативно-подушевой принцип финансирования как главный элемент реформы организационно-экономического механизма системы образования напрямую связан с повышением качества образования. Это обусловлено тем, что упор делается на оплату *результата* процесса обучения, а не на обеспечение самого процесса. Однако поскольку *образовательный результат* до сих пор плохо операционально определяется, то и нормативное финансирование пытаются повернуть в сторону обеспечения расходов, необходимых для осуществления образовательного процесса. Нетрудно видеть, что даже полное финансирование образовательного процесса не гарантирует достижения желаемого результата.

Именно поэтому в Стратегии развития образования 2000 года в отличие от Концепции организационно-экономического реформирования системы образования 1997 года основной акцент был сделан на модернизацию содержания образования, поскольку именно качество образования интересует потребителей продукта образовательной системы — учеников, их родителей, общество (в том числе работодателей) и государство.

УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ОБРАЗОВАНИЯ

Повышение качества образования должно включать в себя следующие основные элементы:

- ◆ установление государственного стандарта всех уровней образования (за исключением дошкольного); на региональном и местном уровнях разработку и установление регионального

Основной функцией в системе управления образованием становится управление качеством.



(регионально-национального) и школьного компонентов;

- ◆ модернизацию структуры и содержания общего образования;
- ◆ создание независимой системы оценки и контроля качества образования, важнейшим элементом которой должен стать Единый государственный экзамен (ЕГЭ);
- ◆ переход в старшей школе на профильное обучение.

Сейчас в стране ведутся три эксперимента: модернизация структуры и содержания общего (среднего) образования; введение ЕГЭ; переход на профильное обучение в старшей школе. Кроме того, вырабатываются, уточняются положения государственного стандарта общего среднего образования и модернизации стандартов профессионального образования. Основное направление модернизации *качества образования*, как мы видим, связано со школьным образованием. Модернизация начального профессионального образования пока что остаётся, к сожалению, на периферии общественного сознания.

Между тем именно реформирование этого звена может в ближайшем будущем стать решающим для развития российской экономики, остро нуждающейся в современных квалифицированных рабочих кадрах.

Эксперименты по модернизации содержания образования и оценке его качества, к сожалению, разрабатывались и осуществляются в отрыве от экономического механизма функционирования школы, что, на наш взгляд, снижает их ценность. В этом случае модернизация будет осуществляться только мерами административного управления, не опирающимися на методы экономического (ресурсного, косвенного) управления. Вместе с тем именно эти методы, как правило, наиболее эффективны. Кроме того, неучёт таких методов на стадии эксперимента может в дальнейшем привести к значительному изменению первоначальных замыслов по каждому из аспектов модернизации.

Государственный стандарт общего образования должен быть связан с нормативом бюджетного финансирования в рас-

чёте на 1 ученика. Представляется, однако, что принятый к установлению связи между стандартом и нормативом бюджетного финансирования образования подход свидетельствует о том, что разработчики недопонимают суть обоих механизмов. Соответственно, такой подход не позволит перейти от затратных способов формирования норматива к определению расходов на достижение запланированного образовательного результата.

Между тем на основе трёх лет эксперимента по ЕГЭ уже появилась возможность установить определённую связь между бюджетными расходами на образование в регионах и результатами, которых достигают выпускники школ. Однако основное внимание сосредоточено сейчас на том, как считать норматив, который покрыв бы все необходимые затраты школ и который в современных экономических условиях, к сожалению, нельзя будет использовать. Поэтому принятый стандарт в итоге окажется либо не подкреплённым финансово, либо связь стандарта и норматива будет весьма условной.

Вместе с тем проблема повышения качества образования (в том числе существенное изменение его содержания) становится весьма актуальной.

Модернизация содержания на всех уровнях образовательной системы, и в первую очередь в школьном образовании, вытекает из задачи формирования принципиально нового типа личности. В новых условиях необходим другой подход и другие методы, не только и не столько обучения, сколько социализации детей. Кроме того, предстоит обеспечить новый тип связи между образованием и рынком труда. Отсюда родилась идея профильной старшей школы, реализация которой также потребует иных методов управления, в частности развития *профориентационной работы*.

Введение профильной школы требует нового подхода к *управлению контингентами учеников и сетью образовательных учреждений*. В целом это означает формирование такой функции, как *управ-*

**Управление качеством
выходит в систему
образования на первый
план.**



ление предложением образовательных услуг. Вместе с тем возникает и управленческая задача — формировать спрос на различные образовательные услуги. Отсюда следует, что управление качеством должно включать в себя функцию маркетинга образовательных услуг.

Одновременно управление качеством в новых условиях предполагает разнообразие в выборе образовательных карьер. Следовательно, в образовательной сфере должно поддерживаться многообразие программ, создающее условия для такого выбора. Вместе с тем очевидно, что при дефиците бюджетных ресурсов система управления будет стремиться к унификации как программ, так и деятельности школ, что позволит минимизировать расходы. В то же время разнообразие образовательных учреждений в виде гимназий, лицеев, школ с углублённым изучением предметов приводит к тому, что к ним переходит непропорционально большая доля средств, в том числе и бюджетных. Это влечёт за собой резкое расслоение системы обязательного образования на две неравные части — элитарную, лучше обеспеченную ресурсами и, следовательно, дающую более высокое по качеству образование, и массовую, с низким уровнем ресурсного обеспечения, устаревшими технологиями обучения и снижающимся качеством образования. Такое положение хотя и естественно с точки зрения нехватки средств, но не соответствует долговременным целям развития общества, порождает серьёзное напряжение в системе образования и в социальной сфере.

Итак, тенденция к унификации системы образования сталкивается с тенденцией её дифференциации, что связано как с дифференциацией доходов населения, так и с потребностями рынка труда. Это противоречие проявляется не только в управлении качеством, но и в управлении доступностью и эффективностью образования. Потребность в дифференциации обусловлена и внутренними потребностями системы образования в развитии.

В Стратегии развития образования до 2010 г. это противоречие тенденций к унификации и дифференциации разрешается так: бюджет за каждого ученика платит по нормативу. Повышенные же расходы на получение гимназического, лицейского или иного углублённого образования сверх норматива оплачивают родители по установленным ставкам. При этом в каждом учебном заведении «повышенного типа» котируются места для детей из малообеспеченных семей (например, по результатам их учёбы в обычной школе, победам на олимпиадах). Обучение таких детей оплачивается из бюджета по более высоким нормативам.

Доплата за обучение по образовательным программам более высокого уровня может быть связана с логикой финансового обеспечения стандарта. Стандарт покрывается нормативом бюджетного финансирования, а услуги сверх него оплачивают потребители. Однако нехватка финансовых средств не позволяет установить норматив на уровне рациональной потребности образовательных учреждений в ресурсах. Кроме того, в этом случае возникает ряд управленческих проблем, которые требуют обсуждения и решения.

Норматив предлагается рассчитывать на подушевой основе. Он жёстко привязывается к ученику, а общий объём финансирования образовательного учреждения определяется как произведение норматива на численность учащихся. В этой связи возникают, по крайней мере, следующие вопросы:

1. Если в школу (с высоким качеством преподавания) пришло учеников больше нормативной численности, то школа получит средств больше, чем нужно для реализации стандарта. Что в этом случае надо делать? Возвращать средства в бюджет, чтобы они использовались для улучшения положения в школах с низким качеством преподавания? Шли на дополнительную заработную плату учителям, которым уже полностью заплатили за реализацию стандарта? На повышение качества сверх стандарта? На развитие? Это вопросы не толь-

Без надёжного ресурсного обеспечения, в том числе и управленческого, дифференциация может привести к деградации значительных частей образовательной системы.



**Функционально
проблемы качества
образования и его
финансирования
в управлении
образованием разорваны
и рассматриваются
изолированно.**

ко к *управлению качеством*, но и в целом к *строению нового организационно-экономического механизма*.

2. Если в школу (со средним качеством преподавания) пришло учеников меньше, чем необходимо для реализации стандарта, то ученик не получает полноценного образования, хотя средства выделяются на него по нормативу, соответствующему стандарту. Что *управленчески должно* предприниматься в этом случае? При отсутствии стандарта и общем недофинансировании школ этот вопрос не встает, но как только стандарт будет принят и увязан с нормативом, проблема наверняка возникнет и потребует как экономических, так и управленческих решений. Между тем *ни один из экспериментов, нацеленных на повышение качества образования, этого вопроса не поднимает и не решает*.

3. Стандарт может быть увязан с подушевым нормативом финансирования только при установлении *нормативной численности* учащихся в школе. Это задает новые функции при *управлении качеством образования и управлении эффективностью использования ресурсов в данной сфере*. Представляется, однако, что стандарт будет весьма слабо соотноситься с его финансовым обеспечением, поэтому *проблематика нормативного финансирования при управлении качеством образования пока не будет осознаваться как актуальная*.

Ещё один аспект *управления качеством образования* — введение независимой системы оценки и контроля качества как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В Стратегии развития образования и концепции его модернизации независимая оценка качества представлена, прежде всего, Единым государственным экзаменом. Эксперимент по ЕГЭ идёт уже три года и в тех регионах, где он проходит, возникли специфические управленческие функции по организации и проведению ЕГЭ. Независимо от итогов эксперимента эти три года имели большое значение для

роста управленческого потенциала в системах образования регионов, входящих в эксперимент. Ведь организация ЕГЭ требует анализа сложившейся ситуации в системе школьного образования: сколько учеников оканчивают школу, какие результаты они показывают, где и как разместить выпускников для проведения ЕГЭ, как организовать их подвоз и т.д.

В регионах, где проходит эксперимент, учителей начали готовить к экзаменам в форме ЕГЭ, разрабатывать новые методические материалы и учебные пособия. К сожалению, внимание в основном сосредоточено на организации ЕГЭ как деле новом и важном, а не на оценке его результатов и их увязывании с деятельностью учебных заведений и педагогов. Вполне вероятно, что в сложившейся ситуации это преждевременно, так как Единый экзамен вызывает много нареканий и качеством измерительных материалов, и качеством организации самого экзамена. Поэтому деятельность школ и результаты учащихся вызывают недовольство педагогической общественности, тем более что сейчас, при дефиците учительских кадров, выявленные недостатки вряд ли будут оперативно исправлены.

Естественно, в ответ на претензии педагоги ссылаются на то, что при плохом финансировании системы образования нельзя требовать хорошего качества обучения. В этом смысле ЕГЭ может оказаться важным аргументом в споре об уровне финансирования и качестве образования: если при одинаковых средствах измерения в одном и том же регионе выпускники разных школ показывают разные результаты, можно выявить как субъективные, так и объективные причины такого различия. Возникает новая функция в управлении качеством — *анализ причин и следствий показанных на ЕГЭ выпускниками различных учебных заведений образовательных результатов*.

Одновременно эксперимент по ЕГЭ означает, что началось *отчуждение аттестации знаний* выпускников учебных заведений и абитуриентов вузов от самих



учебных заведений. Эта мера назрела, и её настоятельность определяется далеко не только необходимостью бороться с коррупцией, хотя это — одна из важнейших *управленческих функций*. Объективность оценки знаний нужна и для международного признания российского аттестата, а следовательно, для того, чтобы выпускники российских школ могли учиться за рубежом. Конечно, можно считать, что для детей из малообеспеченных семей сдача ЕГЭ ничего не решает, а дети из богатых семей найдут средства для обучения за рубежом. Однако речь идёт об объективном расширении возможностей. Кроме того, такая мера может стать весьма значимой для детей из семей со средним достатком, может позволить им учиться за границей. Хотя это и малочисленная группа, но пренебрегать этим не стоит.

Итак, поставленная в Стратегии развития и в Концепции модернизации образования цель повысить его качество порождает целый ряд *управленческих задач и функций*.

Столь же серьёзной модернизации управления образованием требует и другая цель — повысить *доступность образования*.

Управление доступностью образования

Управление доступностью образования включает управление контингентами учащихся и управление сетью образовательных учреждений.

Ни Стратегия, ни Концепция модернизации образования не обсуждают как самостоятельную задачу управление контингентами учащихся. Школьное образование считается обязательным; по окончании основной школы учащиеся распадаются на два основных потока — идут в старшую школу и в учебные заведения начального профессионального образования. Оба этих типа образовательных учреждений обеспечивают получение общего среднего образования. После этого предметом выбора становится либо поступление на работу, либо

в вуз или ссуз. Для выпускников системы начального профессионального образования выбор аналогичен — работа либо продолжение профессионального образования. После этого выпускники старшей школы или профучилища идут работать или продолжают учиться, выбирая форму обучения — очную, вечернюю (очно-заочную) или заочную. Поскольку высшее образование становится для большинства российских семей сверхценностью, что резко отличает наше время от начала 90-х годов, то стихийно формируются разные типы образовательных карьер для детей из малообеспеченных семей и детей из семей обеспеченных.

Для детей из малообеспеченных семей карьера строится, например, так: основная школа — учебное заведение начального профессионального образования — работа — (армия) — работа — среднее специальное учебное заведение — вуз (заочная форма обучения). Очевидно, что в такой образовательной карьере удлиняются сроки получения доступа к высшему образованию, но сводятся к минимуму финансовые расходы семей. В обеспеченных семьях образовательная карьера, как правило, такова: основная школа — старшая школа + занятия с репетитором — вуз (очное отделение — бесплатное или платное). В этом случае сводится к минимуму время на получение высшего образования, но существенно возрастают финансовые расходы семьи.

Система *управления доступностью* образования практически никак не учитывает эти особенности карьер для детей из семей с разными доходами. В Стратегии развития образования Единый госэкзамен и государственные именные финансовые обязательства (ГИФО) рассматривались как инструменты повышения доступности *высшего образования*. Однако серьёзного анализа экспериментов по ЕГЭ и ГИФО в этом плане (как средства расширить доступ к высшему образованию именно детей из малообеспеченных семей) не проводится.

Не менее сложной проблемой российской школы становится всеобуч, хотя бы на уровне основной школы. Расчёты показыва-

Типы образовательных карьер



ют, что в процессе обучения в основной школе отсеивается достаточно много детей (не считая тех, кто вообще не посещает школу). Как правило, к ним относятся дети многих мигрантов и вынужденных переселенцев, а также дети из самых малообеспеченных слоёв населения, не имеющих жилья. Если беспризорным и бездомным детям помогают в первую очередь службы социальной защиты, то образованием этих детей занимаются органы управления образованием. Это становится одной из функций *управления доступностью образования*.

Управление сетью объектов образования — более очевидная и привычная задача. Однако и в Стратегии, и в Концепции модернизации российского образования она ставилась, прежде всего, как реструктуризация сети сельских школ, поскольку неэффективность малокомплектных сельских школ как по качеству образования, так и по экономическим параметрам стала уже общим местом.

Новыми *функциями управления* становятся выбор стратегии реструктуризации сети сельских школ, выбор школ для создания на их основе базовых школ и ресурсных центров, организация подвоза детей школьными автобусами, работа с сельской ответственностью, связанная с разъяснением сути преобразований (особенно если в селе по объективным причинам закрывается основная или средняя школы; *начальные школы сохраняются в обязательном порядке*).

Аналогичная задача реструктуризации сети школ возникает и в городах. Фактически речь идёт об усложнении сети учебных заведений в регионе и в муниципальных образованиях. Этот процесс предполагает создание сети учебных заведений различных типов и видов — гимназий, лицеев, школ с углублённым изучением предметов, базовых в сельской местности, филиалов, отдельных школ для младших и старших классов, разнообразных комплексов и центров.

Унификация сети снижает возможности выбора образовательных траекторий, хотя и экономит ресурсы. Вместе с тем крайне затратно содержать множе-

ство маленьких школ, где стоимость обучения одного ученика в 2–4 раза выше, чем в полнокомплектной школе. В этих условиях более эффективно организовать базовые школы с полным набором образовательных услуг и — по возможности — уменьшить число малокомплектных школ. Этот процесс затрагивает и сельскую местность, и малые города, и центры больших городов, где в последние годы резко сокращается численность школьников и возникает задача подвоза детей школьными автобусами. Но пока это изменение ситуации в городах недостаточно осознано органами управления образованием. В городах школьные автобусы до сих пор остаются атрибутом исключительно частных школ.

Помимо создания «опорных» точек сети в виде базовых школ, целесообразно концентрировать ресурсы, создавая различные комплексы и центры. В первую очередь, это комплексы «дошкольное учреждение — начальная школа — учреждение дополнительного образования», «основная школа — учебное заведение начального профессионального образования», а также «школа — интернат — Дом культуры (библиотека)» в сельской местности и учебно-воспитательные комплексы самого разнообразного состава в городах.

Кроме управления контингентами и сетью *управление доступностью* включает в себя и *снятие барьеров* в доступе к качественному образованию. Примерами таких инструментов могут служить ЕГЭ, квотирование мест для малообеспеченных детей в гимназиях и лицеях, олимпиады, строительство общежитий при учебных заведениях, создание консультационных пунктов для молодёжи по планированию образовательных карьер.

Управление эффективностью образовательной системы

Эта проблема ключевая. Без её решения будет крайне сложно, особенно при дефиците ресурсов, повысить качество и доступность образования.

Новые функции управления в образовании



Управление эффективностью образовательной системы включает:

- ◆ Переход на новую систему финансирования образования — нормативное подушевое, когда финансовые средства жёстко привязаны к потребителю образовательной услуги.
- ◆ Выделение бюджета развития, обеспечивающего реализацию в системе образования инвестиционных проектов, прежде всего модернизации учебного оборудования системы образования (для системы начального профессионального образования — учебно-производственного).
- ◆ Эффективное привлечение внебюджетных средств, расширение общественного участия в ресурсном обеспечении образовательных учреждений.
- ◆ Информационное обеспечение принятия управленческих решений.
- ◆ Управление человеческими ресурсами системы образования.
- ◆ Образовательный консалтинг как в сфере управления образованием, так и для различных групп потребителей образования.
- ◆ Маркетинг образовательных услуг и служб по связям с общественностью для выработки и разъяснения образовательной политики.
- ◆ Создание специальных сервисных служб для закупок (в этот блок входит и проведение, например, ремонтных работ школьных зданий на конкурсной основе).

Эта управленческая подсистема включает достаточно разнородные элементы. Однако у неё есть общий стержень: эффективное использование всех поступающих в систему образования ресурсов — финансовых, кадровых, информационных, материальных.

Сложнее всего в данном блоке ввести нормативное подушевое финансирование. Один из наиболее серьёзных камней преткновения — определить норматив. Норматив рациональной обеспеченности (потребностей) и норматив бюджетного финансирования, который используется для оптимального рас-

пределения имеющихся финансовых ресурсов между школами, — это принципиально разные вещи. В этой связи при управлении эффективностью образовательной системы возникает функция *стратегического планирования и управления*, в том числе и для обоснования роста норматива бюджетного финансирования во времени. Принципиально иная задача — расчёт норматива бюджетного финансирования после принятия бюджета, а также его дифференциация в зависимости от типа учебного заведения.

Опыт Самарской области, где нормативное подушевое финансирование было введено в 1998 г., показывает, что эта мера инициирует централизацию финансовых ресурсов образования на уровне региона, а не муниципалитета. Возможны и другие схемы *финансового управления* образовательными учреждениями при введении нормативного подушевого финансирования, однако они до сих пор ни теоретически, ни практически не проработаны.

Сложившаяся в Самарской области модель, когда область централизует финансовые средства на обеспечение учебного процесса, затем распределяет их между образовательными учреждениями по нормативу, а здания школ содержит муниципалитет, сейчас закрепляется реформой местного самоуправления и разграничением полномочий между уровнями власти. При этом процесс централизации финансовых ресурсов и на этой основе управления региональной системой образования «уравновесивался» в Самарской области самостоятельностью директоров школ в расходовании бюджетными средствами, которые они получали по нормативу, и возможностью привлекать и тоже самостоятельно использовать внебюджетные средства. Бюджетный кодекс Российской Федерации, по сути дела, сломал этот баланс централизации и децентрализации в управлении бюджетными финансовыми потоками в системе образования и существенно затруднил эффективный переход к нормативному финансированию.

Разработка дифференцирующих норматив коэффициентов — задача федеральных органов управления образованием, а их использование в конкретных условиях — региональных и местных органов управления.



До сих пор ни на федеральном, ни на региональном уровне не решён вопрос о *бюджете развития* в образовании и *функции управления развитием* системы на ресурсной основе.

Серьёзное внимание в последние годы уделяется информационному обеспечению деятельности образовательной сферы, в частности — статистике. Это должно решаться в общем контексте создания *инфраструктуры управления образованием*, куда информационный блок войдёт как подсистема, предоставляющая информационный ресурс другим подсистемам — маркетинговой, закупочной, управления человеческими ресурсами, финансами и т.п. Необходимость такой информационной инфраструктуры остро ощущается на региональном уровне управления, и она стихийно начинает создаваться. Однако из-за стихийности недостаточно эффективна и сегментирована по собираемой информации — общей картины состояния и тенденций развития региональной системы образования не возникает. А это, в свою очередь, не позволяет эффективно управлять потоками финансовых и иных ресурсов.

Одна из самых острых проблем управления образованием и повышения его эффективности — отсутствие консультационных служб. А ведь повышение *эффективности управления* напрямую связано с развитием консалтинга, особенно при нехватке квалифицированных управленческих кадров.

В системе образования возникают функции консультирования потребителей образовательных услуг (учеников и их родителей), потребителей «продукции» системы образования — работодателей и учебных заведений более высокого уровня, а также производителей образовательных услуг — учителей, руководителей образовательных учреждений, руководителей образования муниципального и регионального уровней. Наиболее сложные и востребованные вопросы — это консультации по *финансовому менеджменту и юридическому обеспечению деятельности системы образования*.

Перераспределение функций управления

Задачи, поставленные в Стратегии развития образования и Концепции модернизации, требуют *существенного перераспределения управленческих функций*. Эти процессы идут как снизу, так и сверху: например, школы имеют государственный статус, а обязанность выплачивать заработную плату учителям возложена на региональные власти. Переход на нормативное финансирование предполагает централизацию средств для обеспечения норматива, что также означает перераспределение между муниципальным и региональным, а возможно, и федеральным, уровнями уп-

равления. Передача с федерального на региональный уровень большей части учебных заведений начального и среднего профессионального образования, в свою очередь, повлечёт за собой перераспределение функций.

Децентрализация управления, происходившая в 90-е годы прежде всего в системе общего образования, сменяется большей централизацией, что связано с расширением и усложнением в новых условиях управленческих функций, которые часто не под силу муниципальному уровню управления. Вместе с тем многие вопросы, например управления контингентами учащихся и сетью образовательных учреждений, требуют управления на межмуниципальном, а иногда и межрегиональном уровне. И здесь возникает сложная проблема, поскольку в России слабо развиты формы горизонтальной интеграции деятельности и доминируют формы вертикальной интеграции. Во многом тенденция к централизации управления образованием связана именно с отсутствием горизонтальных — формальных и неформальных — способов управления — различных ассоциаций, школьных и образовательных округов, разнообразных комплексов и центров.

Передача же на региональный уровень учебных заведений начального и среднего профессионального образования приводит к обратному направлению — децентрализации, но при отсутствии промежуточных звеньев горизонтального уровня — межрегиональных организаций управления — может привести к снижению качества и, главное, доступности образования для подростков и молодёжи.

Таким образом, мы видим, что новые задачи, которые решает система образования, требуют модернизации управления этой сферой, значительного усложнения управленческих функций, их большего разнообразия. **НО**