

## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ: изучаем недостатки, проектируем пути реформирования



**Дмитрий Новиков,**  
*член-корреспондент РАН,  
Институт проблем управления РАН, Москва*

**Управление образованием — это управление его развитием на всех уровнях. В современных условиях оно должно быть ориентировано на конечный результат. В условиях технологической революции, информационного общества конечный результат образования — личность, способная обеспечить конкурентоспособность экономики, уровень развития высоких технологий производства, высокие показатели внутреннего валового дохода, высокий уровень материальной и духовной жизни населения.**

**• модель управления образованием • реформирование управления образованием • управленческие кадры • управленческий цикл**

**М**ногие проблемы не могут быть решены в рамках существующей модели управления образовательными ресурсами. Необходима разработка

таких моделей, которые позволят рассматривать образование как целостную систему, способную концентрировать ресурсы

в интересах удовлетворения разнообразных образовательных потребностей населения, с одной стороны, и обеспечивать развитие экономики и социальной сферы — с другой.

В последние годы произошли существенные сдвиги в организации управления образованием. Приведены в соответствие с федеративным устройством Российского государства полномочия субъектов Федерации и органов местного самоуправления в образовательной сфере. Заложена правовая база академической самостоятельности образовательных учреждений. Преодолевается ведомственный подход к управлению образовательными учреждениями. Идёт становление взаимодействия государственных и общественных форм управления образованием. Новые подходы к управлению образованием закреплены в действующих законодательных актах.

Основная цель реформирования управления образованием — создать эффективную систему взаимодействия государства и общества для обеспечения высокого качества образования, его многообразия и ориентации на удовлетворение запросов личности и общества. В связи с этим предстоит решить следующие задачи:

- упорядочить разделение и наладить координацию функций, полномочий и ответственности между различными уровнями управления образованием;
- обеспечить развитие общественной составляющей системы управления;
- преодолеть ведомственность в управлении системой образования;
- создать полноценное информационно-статистическое обеспечение органов управления и учреждений образования, а также общественности и отдельных граждан.

Основные направления реформирования:

- дальнейшее расширение автономии учреждений образования с одновременным повышением их ответственности за конечные результаты деятельности;
- уточнение компетенции, полномочий и ответственности органов управления образова-

нием всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия;

- переход от распределительного и директивного к регулиющему управлению системой образования;
- развитие общественных форм управления образованием.

Для укрепления автономии школы необходимо:

- разработать и ввести в действие эффективные нормативно-правовые и экономические механизмы обеспечения академической и финансово-экономической самостоятельности образовательных учреждений;
- расширить права руководителей и органов самоуправления в организации учебного процесса, усилить контроль со стороны общественности за деятельностью образовательных учреждений по её результатам в соответствии с установленными качественными параметрами;
- поэтапно ликвидировать ведомственность в управлении учреждениями образования, в том числе профессионального, с одновременным привлечением в состав учредителей образовательных учреждений органов власти и управления субъектов Федерации, местного самоуправления, основных заказчиков на подготовку кадров.

Переход к новому организационно-экономическому механизму потребует пересмотра принципов и сложившихся методов управления образованием, функций органов управления образованием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В последнее время существенно обогатились объективные возможности систем управления образованием благодаря:

- повышению уровня самостоятельности, автономности субъектов управления;
- расширению степеней свободы всех субъектов управления в реализации своих миссий, образовательных политик и стратегий, в постепенном переходе от позиции пользователя системы к позиции проектировщика, творца, в установлении новых связей и отношений внутри управляемого объекта и за его пределами;

- растущей открытости мировому опыту управления, менеджмента, новым возможностям получения управленческих компетенций;
- реализации творческого потенциала, инновационной созидательной энергии работников образования, в том числе — управленцев;
- преодолению синдрома «наказуемости инициативы», росту престижа инновационной, исследовательской, поисковой деятельности;
- привлечению в отрасль квалифицированных, современно образованных и мыслящих специалистов из других областей, развитию междисциплинарных взаимодействий, развитию информационных технологий и средств коммуникации;
- росту популярности идей профессионализации управленческой деятельности в образовании, пониманию необходимости связи между управленческой теорией и практикой.

Многие из названных источников роста эффективности систем управления образованием выступают в качестве предпосылок обновления, модернизации этих систем.

### **Ограничение реальных возможностей систем управления образованием**

Это ограничение связано с:

- непригодностью в новой ситуации прежних, привычных образцов деятельности и поведения при недостаточной сформированности новых;
- вынужденной концентрацией больших усилий на обеспечении текущего функционирования системы образования, затрудняющей и замедляющей переориентацию управления на приоритеты развития;
- неполнотой на федеральном уровне нормативно-правовой базы образования, частичной несогласованностью различных правовых актов между собой (что вынуждает органы управления образованием на местах в инициативном порядке и зачастую только на основе здравого смысла заниматься разработкой собственных временных документов, идти путём проб и ошибок) и др.

### **Ключевые недостатки деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов управления образованием**

**Первое.** Вмешательство работников органов управления в несвойственные им функции.

Эта традиция складывалась десятилетиями. Стремление многих управленцев по традиции контролировать всё и вся чудовищно перегружает как работников органов управления образованием, так и директоров и учителей, приводит к неэффективности самого управления и крайне ограничивает возможности развития управляемого объекта. Так, к примеру, в одном из регионов работники органов управления, в связи с принятием городской Думой решения о льготном проезде школьников, проводят работу по реализации этого права. В связи с активной компьютеризацией образовательных учреждений специалисты управления проводят работу по контролю компьютерных классов и их соответствия санитарным требованиям. Зачем?! Пусть соблюдение санитарных требований контролируют органы санитарного надзора, а за проезд школьников отвечают транспортные службы. Вот если появятся жалобы, нарекания — тогда, возможно, понадобится вмешательство органа управления образованием. Но не ранее того! А многочисленные постоянные тематические, комплексные и другие проверки! Учитель или руководитель образовательного учреждения ещё не успели ничего предпринять по итогам предыдущей проверки, как уже прислали следующую!

Традиция всеобщего контроля порождает громоздкую и чаще всего никому не нужную отчётность. Так, у всякого нормального человека невольно возникает вопрос: а для чего и для кого нужны, например, ежеквартальные, а то и ежемесячные отчёты о вакансиях, о повышении квалификации педагогических кадров, об одарённых детях, об уплате налогов, о деятельности попечительских советов, о проведении семинаров с родительской общественностью, о проведении социологических исследований с учащимися в школах? Или отчёты в органы управления об исполнении сметы доходов и расходов по внебюджетным средствам. Ведь, начиная

с 1989 года каждое образовательное учреждение имеет право зарабатывать средства сверх бюджета самостоятельно. Самостоятельно, в том числе, планировать эти доходы и, соответственно, расходы — если захочет планировать — но зачем же ставить под контроль это право?!

**Второе.** Неразграниченность основных и вспомогательных функций управления. Интересны результаты одного социологического исследования, проведённого среди работников органов управления образованием. По мнению респондентов, задачи, стоящие перед системой управлением образованием, по степени актуальности сгруппировались следующим образом.

В первую группу вошли позиции, отмеченные более чем половиной респондентов, как по общему массиву, так и в каждом отдельно взятом регионе: эффективное управление финансовыми ресурсами системы образования; эффективное управление материальными

**Сопrotивление изменениям, инициированным свыше, в нижележащих подсистемах образования, включая органы управления образованием, сегодня зачастую серьёзно тормозят развитие образовательной системы в целом.**

ресурсами системы образования; прогнозирование образовательных потребностей населения; совершенствование технологии управления образованием.

Вторую группу составили задачи, отмеченные 40–45% участников опроса почти

в равном количестве каждая: управление качеством обучения; нормативно-правовое регулирование; развитие системы подготовки и назначения руководящих кадров; совершенствование механизмов распределения потоков учащихся по различным каналам обучения. Но ведь в первой группе задач явно доминирует материальная составляющая (вспомогательная, обеспечивающая), а задачи второй группы относятся непосредственно к основным направлениям управленческой деятельности.

**Третье.** В условиях развития местного самоуправления непродуктивна прежняя, привычная позиция органов управления — позиция бюрократической инстанции, транслирующей сверху вниз руководящие указания и контролирующей их исполнение. По каждому указанию сверху каждый следующий уровень управления разрабатывает детальные «планы мероприятий», на каждое из этих «мероприятий» следующий по иерархии уровень разрабатывает соответствующий «план мероприятий» и т.д. — мероприятия множатся, на них тратится время и энергия, а результата никакого.

**Четвёртое.** Недостаточна управленческая компетентность ряда работников органов управления образованием. Некоторые из них даже не различают функции, механизмы, задачи и виды управления. Поэтому необходима специальная подготовка управленческих кадров.

### **Эффективная модернизация региональных, субрегиональных и муниципальных систем**

1. Провести переподготовку работников аппарата управления образованием. В первую очередь — по освоению общих основ современной теории управления.
2. Пересмотреть исходные позиции в отношении управления. Взять за основу принцип: вмешательство управляющего органа любого уровня происходит в том и только в том случае, когда непосредственно подчинённые ему образовательные системы не обеспечивают реализации комплекса необходимых функций. Следует отдельно отметить, что органы управления образованием (региональные, муниципальные и др., а также органы управления собственно образовательных учреждений) не выполняют образовательной функции и должны рассматриваться как «координирующие и обеспечивающие».

Образовательное учреждение — автономный и активный элемент, самостоятельно выбирающий реализуемые им наборы образовательных программ, соответствующие пропускные способности, распределение имеющихся у него ресурсов и т.д. В случае, когда школа, например, не может удовлетворить спрос на образовательные услуги, требуется вмешательство муниципального уровня. Если аналогичная проблема возникает на муниципальном уровне, то задействуется субрегиональный уровень и т.д. — возмущения, возникшие на нижних уровнях иерархии, компенсируются следующими уровнями.

Общемировая практика свидетельствует, что инновации возникают снизу, и распространяться они должны снизу вверх, затрагивая те уровни, вмешательство которых необходимо для успешной инновационной деятельности и тиражирования положительного опыта. С этой точки зрения любые реформы, «спускаемые» сверху вниз, обречены на пассивную ассимиляцию — все «благие начинания» «уйдут в песок» без следа.

В иерархии управления вышестоящие звенья должны строить свои отношения с нижестоящими на основании конструктивного взаимодействия, использования партнёрских и договорных отношений с последними, в том числе реализовать возможности, связанные с правами и обязанностями учредителя и соучредителя различных структур, входящих в соответствующие образовательные системы, ориентироваться на оказание нижестоящим системам управления широкого спектра профессиональных услуг: разработческих, консультативных, экспертных, научно-методических, информационных, снабженческих, посреднических.

**3.** Пересмотреть все функции управления. Освободиться от всепоглощающего контроля, многочисленных проверок, от ненужного документооборота. Вычленив и сохранить только самые необходимые функции именно для органа управления. Значительную часть функций передать в ведение служб инфраструктуры и органов общественного управления.

Оставить функции, реально возможные для рациональной численности аппарата управления, руководствуясь так называемым «числом

Миллера»: принципиальное положение менеджмента — каждый уровень иерархии может в своей деятельности осуществлять  $7 \pm 2$  функций (то есть не менее пяти и не более девяти). Большое количество функций делает систему неуправляемой, а меньшее приводит к чрезмерному укрупнению функций.

Руководитель системы управления образованием должен «видеть» управляемую систему через указанное количество функций. Соответственно, на каждом нижележащем уровне у каждого линейного руководителя также должно быть от пяти до девяти функций.

**4.** Структурировать оставшиеся функции. Разделить их, с одной стороны, на *основные и вспомогательные, обеспечивающие*. С другой стороны — на функции по видам управления: *проектное управление* (управление в динамике — изменениями в системе, инновационной деятельностью и т.д.) и *процессное управление* (управление функционированием «в статике» — регулярной, повторяющейся деятельностью при неизменных внешних условиях).

## Реформы и развитие

Система образования в России отличается многообразием творческих поисков моделей систем, учреждений, содержания, форм и методов обучения и т.д. Эта ярчайшая палитра практического опыта требует теоретического осмысления, обобщения, классификации, чтобы выявить общие тенденции, перспективные направления развития системы образования страны.

Сегодня говорят и пишут о реформе образования. Но важно вести речь шире — о развитии образования. Почему? «Реформа образования (общего среднего, начального профессионального, среднего профессионального, высшего) успешно завершена», — пишут одни



авторы. «Реформа образования ещё не началась», — полагают другие. Кто же прав?

Думаю, ни те, ни другие. Реформа идёт. Мучительно, с трудом. Началась она «сверху» в 1988 году, когда в результате слияния трёх образовательных ведомств в Гособразовании СССР разом прекратился поток приказов, циркуляров, инструкций и других многочисленных указаний, направляемых из Москвы в образовательные учреждения.

Затем была «Концепция общего среднего образования», разработанная Э.Д. Днепровым, В.В. Давыдовым, В.П. Зинченко, Б.М. Неменским, А.В. Петровским и другими участниками Временного научного коллектива «Школа» и вызвавшая широчайший резонанс в стране. Была «Учительская газета» В.Ф. Матвеева, был «новый хозяйственный механизм в народном образовании» (1989 г.). В 1992 году был принят прогрессивный в своей основе Закон РФ «Об образовании».

Но одновременно с 1988 года начала осуществляться реформа «снизу» благодаря инициативе наиболее активных и дальновидных руководителей образовательных учреждений: стали стремительно разрастаться гимназии, университеты и академии, высшие профессиональные училища, общеобразовательные и профессиональные лицеи и колледжи, центры непрерывного образования, институты развития образования и т.д.

Идёт реформа и сейчас. К сожалению, медленно. Вперёд продвигается сравнительно небольшая часть образовательных учреждений, возглавляемых прогрессивными руководителями, а многие другие пребывают в застойном состоянии.

В то же время развитие системы образования, очевидно, не сводится только к реформе. Реформа — преимущественно революционный путь развития. Он, безусловно, необходим сегодня. Но реформа как относительно резкое изменение устройства и функцио-

нирования образовательной системы затрагивает в основном её организационные, правовые, экономические, управленческие аспекты. Глубинные же аспекты — дидактические, методические, воспитательные относятся скорее к эволюционному развитию, они требуют перестройки сознания, накопления опыта, переподготовки педагогических кадров и т.д. — на всё это уйдут годы.

Таким образом, развитие может осуществляться либо эволюционно (естественным путём), либо целенаправленно (управляемое развитие). Управляемое развитие — реализация комплекса проектов развития. Иными словами, развитие любой образовательной системы невозможно без использования эффективных механизмов управления и проектного управления. Поэтому в последнее время значительной акцент делается на программно-целевой (проектный) подход к управлению образовательными системами различных уровней. Это означает, что все подсистемы управления должны быть нацелены (или перенацелены) на решение главных задач модернизации: обеспечения нового качества образования, его доступности и эффективности.

### Основные принципы модернизации системы образования

Это повышение качества образования, его доступность, эффективность образовательной системы. Соответственно, главные направления модернизации системы управления образованием следующие:

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

Эти три ключевых направления — основные критерии эффективности управления.

Перечисленные базовые целевые установки могут рассматриваться как системообразующие основания в основе модернизации управляющих систем в образовании.

По сути дела, все функциональные подсистемы управления связаны с комплексным управляющим воздействием на основные компоненты образовательных систем именно для того, чтобы обеспечить требуемый уровень качества, доступности и эффективности образования.

Эффективным управление будет тогда, когда воздействие на все компоненты управляемой системы, в конечном счёте, обеспечивает главные результаты — новое качество, доступность и эффективность образования, а кроме того, высокий престиж образовательной системы.

### Управление доступностью

Управление доступностью образования требует решения многих проблем. Так, согласно «Концепции модернизации российского образования» старшая ступень общеобразовательной школы должна стать профильной. Но профильные общеобразовательные школы (классические гимназии, гуманитарные и естественно-научные общеобразовательные лицеи и т.д.) вряд ли могут охватывать весь необходимый набор профилей в масштабах одного муниципального образования. Очевидно, полный набор профилей может быть реализован на субрегиональном уровне (естественно, с учётом требования территориальной доступности).

Проблема доступности распространяется также и на детей-инвалидов, сирот, детей мигрантов и др., а также на начальное и среднее профессиональное образование.

### Управление качеством

В соответствии с международными стандартами ISO управление качеством подразумевает обеспечение качества процесса производства товара или услуги. Качество продукции на основе процедур обеспечения качества на каждой стадии её жизненного цикла получило название «петли качества». «Петля качества» для производителей образовательных услуг, и, соответственно, для управления состоит из следующих элементов:

- изучение потребностей рынков труда и образовательных услуг;
- набор абитуриентов;

- формирование программ и методов обучения;
- обеспечение обучения ресурсами;
- организация процесса обучения;
- аттестация выпускников, присвоение квалификации выпускникам;
- мониторинг трудоустройства выпускников (для общеобразовательной школы — мониторинг дальнейшей «судьбы» выпускников — продолжение образования в учреждениях начального, среднего, высшего профессионального образования<sup>1</sup>, в том числе по профессиям, необходимым в территории, трудоустройство, в том числе по профессиям, приоритетным для социально-экономического развития территории; для вузов существуют свои показатели<sup>2</sup>);
- анализ результатов и начало нового витка «петли качества».

### Управление эффективностью

Оно включает в себя:

- переход на новую систему финансирования образования — нормативное подушевое финансирование<sup>3</sup>, когда финансовые средства жёстко привязаны к потребителю образовательной услуги;
- выделение бюджета развития, обеспечивающего реализацию инвестиционных проектов, прежде всего, по модернизации учебного оборудования системы образования (для системы начального профессионального образования — учебно-производственного);

<sup>1</sup> Один из основных неформальных критериев для средней школы или гимназии — то, в какие вузы поступают её выпускники.

<sup>2</sup> Например, в США один из основных критериев «рейтингования» университетов — сравнение зарплаты его выпускников со средней по соответствующей отрасли.

<sup>3</sup> В настоящее время идёт активная разработка механизмов подушевого финансирования образовательных программ и имущественных комплексов образовательных учреждений начального, среднего и общего профессионального образования.

- создание в образовании эффективной системы фандрайзинга — привлечения внебюджетных средств путём расширения общественного участия, участия работодателей в ресурсном обеспечении образовательного процесса. Сюда же следует добавить использование механизмов государственно-частного партнёрства;
- создание систем информационного обеспечения процессов принятия управленческих решений, в том числе — модернизация образовательной статистики;
- создание системы управления человеческими ресурсами системы образования;
- создание системы образовательного консалтинга как в сфере управления образованием, так и для различных групп потребителей образования;
- создание системы маркетинга образовательных услуг и служб по связям с общественностью для выработки и разъяснения образовательной политики (кроме того, маркетинг образовательных услуг приобретает большое значение в управлении качеством образования).



Схема. Управленческий цикл (комплекс задач управления)

Эти управленческие функции включают в себя разнородные элементы. Однако у них есть общий стержень — это обеспечение эффективного использования всех поступающих в систему образования ресурсов — финансовых, кадровых, информационных, материальных и др.

Вспомогательные функции управления могут быть структурированы в логике ресурсного обеспечения образовательных систем: мотивационное, кадровое, научно-методическое, финансовое, материально-техническое, организационное, нормативно-правовое, информационное обеспечение. Существенно то, что эти функции — вспомогательные. Финансовое обеспечение — для качества, доступности и эффективности образования; материально-техническое обеспечение — для качества, эффективности, доступности и т.д. Превращение этих функций в самоцель, что нередко случается в нынешних моделях управления образованием, ведёт к стагнации образовательных систем, создаёт условия для развития коррупции, ведёт к неэффективному расходу ресурсов. В былые годы, к примеру, зарплата учителям повышалась неоднократно, но это никак не сказывалось на качестве образования.

При модернизации моделей управления образованием необходимо перейти от традиционного использования двух механизмов управления — планирования и контроля — к решению следующего комплекса задач управления (см. схему).

Мониторинг и анализ текущего состояния образовательной системы необходимы для получения той «точки отсчёта», относительно которой будет оцениваться развитие системы с учётом управляющих воздействий или без таковых. Сравнение текущего состояния с теми представлениями, которые отражают её «идеальное состояние», позволяет в первом приближении оценивать текущую эффективность её функционирования.



*Прогноз развития*, проводимый без учёта управляющих воздействий, позволяет судить о том, какова будет динамика поведения системы и насколько она будет удаляться или приближаться к «идеальному состоянию», если не предпринимать никаких дополнительных мер.

*Целеполагание* подразумевает формулировку общих целей развития, а также критериев эффективности, отражающих соответствие настоящего и/или будущего состояния системы целям её развития.

На этапе *планирования* (в узком смысле) осуществляется определение набора конкретных *задач* — действий, мероприятий и т.д., которые позволяют достичь или максимально приблизиться к поставленным целям в существующих или прогнозируемых условиях.

Определённый в результате планирования набор мероприятий требует, помимо *распределения функций* между участниками системы, во-первых, соответствующего *обеспечения ресурсами*, включая мотивационные, финансовые, кадровые, информационные и другие ресурсы, что является одной из основных обеспечивающих функций управления развитием ОС. Во-вторых, естественно, необходима *мотивация* (стимулирование) персонала, задействованного в реализации запланированных мероприятий.

*Контроль* над развитием системы заключается в постоянном мониторинге изменений системы, вызванных действиями управляемых субъектов, предпринимаемых в соответствии с планом, а также в выявлении отклонений от плана. Так как развитие системы непрерывный процесс, то по мере поступления новой информации о ходе решения задач развития может потребоваться внесение корректирующих воздействий, что составляет суть *оперативного управления*.

По мере завершения каждого из запланированных этапов развития системы, включая

в том числе (и в первую очередь) весь горизонт планирования, для успешного осуществления следующих этапов необходимо *анализ произведённых изменений*, обобщение опыта развития, который должен использоваться при разработке стратегии и тактики дальнейшего управления системы.

Перечисленные этапы (соответствующие основным функциям управления — планирование, организация, стимулирование и контроль) могут повторяться, образуя управленческий цикл; также возможен временный возврат к предыдущим этапам и их корректировка (см. пунктирные стрелки на схеме).

Помимо перечисленного комплекса задач управления, компонентами теории управления образовательными системами являются:

- предметы управления;
- схема управленческой деятельности;
- условия управления;
- критерии эффективности управления и факторы, влияющие на его эффективность;
- виды (методы) управления;
- типы управления;
- формы управления;
- средства управления;
- функции управления;
- принципы управления;
- принципы развития образовательной системы;
- задачи управления;
- механизмы управления.

Проведённый на качественном уровне анализ проблем управления образовательными системами даёт возможность сформулировать требования к теории управления этим классом систем — см. выходящее в издательстве «Народное образование» учебно-методическое пособие автора «Теория управления образовательными системами». **НО**