

КАК МОДЕРНИЗИРОВАТЬ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ?

(данная статья написана в соавторстве с Д.А. Новиковым)

Недавно авторам довелось участвовать в крупном проекте по модернизации управления образованием на муниципальном и региональном уровнях. Материалы, представленные различными муниципальными и региональными органами управления образованием о своей деятельности, представляли собой, за редкими исключениями, довольно печальную картину – как будто система управления образованием существует на другой планете, в полном отрыве от современной теории управления социально-экономическими системами и от передовых тенденций развития управленческой практики в других отраслях народного хозяйства.

Справедливости ради следует отметить, что, как, показывает анализ представленных материалов, за последнее время произошло определенное обогащение объективных возможностей систем управления образованием благодаря повышению уровня самостоятельности, автономности субъектов управления (что особенно заметно на уровне образовательных учреждений); высвобождению творческого потенциала, инновационной созидательной энергии работников образования, в том числе – управленцев; развитию плюрализма, многообразия, гласности, свободы слова, преодолению синдрома «наказуемости инициативы», росту престижа инновационной, исследовательской, поисковой деятельности.

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

В то же время ограничение реальных возможностей систем управления образованием в настоящее время, прежде всего, связано с:

- непригодностью в новых социально-экономических условиях прежних, привычных стилей и стереотипов управленческой деятельности;

- традиционно сложившейся концентрацией основных усилий аппарата управления на обеспечение текущего функционирования системы образования, затрудняющей и замедляющей переориентацию управления на приоритеты перспективного развития образования;

- неразработанностью нормативно-правовой базы образования, 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 путем проб и ошибок;

- неразработанностью механизмов реализации принятых государственных решений в сфере образования;

- нерешенностью вопросов заработной платы и социальной защиты управленческих кадров образования, повышения их профессионализма, обеспечения большей престижности и привлекательности управленческой деятельности в отрасли.

В частности, переходя конкретно к анализу представленных материалов, следует констатировать, что, очевидно, **ключевыми недостатками** деятельности региональных и муниципальных органов управления образованием являются:

1. Сложившаяся отрицательная традиция **«вмешательства»** работников органов управления в самые разнообразные, но несвойственные им функции. Эта традиция складывалась десятилетиями. Она чудовищно перегружает как работников органов управления образованием, так и самих работников образования – руководителей образовательных учреждений, учителей и т.д. Стремление многих управленцев по традиции **контролировать** все и вся приводит к неэффективности самого управления и крайне ограничивает возможности развития управляемого объекта – самой системы образования. Так, судя по представленным материалам, работники органов управления, например, в связи с принятием городской Думой решения о льготном проезде школьников, «проводят работу по реализации данного права»; в связи с активной компьютеризацией образовательных учреждений специалистами управления «проводится работа по контролю компьютерных классов и их соответствию санитарным требованиям». И так далее, вплоть до контроля школ по закупке ими новогодних елок – **ЗАЧЕМ?! Пусть за санитарными требованиями следят органы санитарного надзора, а за проезд школьников пусть отвечают транспортные службы. Вот если появятся жалобы, нарекания – тогда, возможно, понадобится вмешательство органа управления образованием. Но не ранее того! И неужели надо подозревать учителей и директоров школ, что они настолько черствые люди, что не догадаются поставить в школах елки для детей?!**

А многочисленные постоянные тематические, комплексные и другие проверки, когда учитель или руководитель образовательного учреждения не успевают ничего предпринять по итогам предыдущей проверки, как уже прислали следующую!

Ситуация складывается таким образом, что в большинстве случаев руководители и работники органов управления образованием как бы «делают вид, что управляют», а руководители и работники образовательных учреждений как бы «делают вид, что они управляемы», хотя прямой необходимости друг в друге по сути чаще всего нет никакой. Здесь будет интересным привести один такой ставший уже историческим пример. В 1988 году в результате слияния трех образовательных ведомств в Гособразование СССР разом прекратился поток приказов, циркуляров, инструкций и других многочисленных указаний, направляемых из Москвы в учебные заведения. Так, нами когда-то было специально подсчитано, что только на союзном уровне и только в профессионально-технические училища бывший Госпрофобр СССР до 1988 г. направлял в среднем 350 документов в год – по одному на каждый день, включая выходные! А еще были: республиканский комитет, областные управления, органы народного контроля, прокуратуры и т.п. И вот этот бумажный водопад разом иссяк: за весь 1988 г. в профтехучилища ушел всего один документ. И что же? Что-то изменилось?

Ничего подобного! Руководители профтехучилищ в один голос вздохнули с облегчением – работать стало легче. Но постепенно этот бумажный водопад с годами сал опять расти и расти. Этот пример невольно наводит на мысль – а чем же занимаются органы управления образованием? И нужны ли они вообще?

Традиция всеобщего контроля порождает громоздкую и чаще всего никому не нужную **отчетность**, что отмечали практически все участники социологического опроса, проведенного в рамках проекта. Так, у любого нормального человека невольно возникает вопрос: а для чего и для кого нужны, например, ежеквартальные, а то и ежемесячные отчеты о вакансиях, о повышении квалификации педагогических кадров, о подготовке резерва руководящих кадров, об одаренных детях, об уплате налогов, о деятельности попечительских советов, о проведении семинаров с родительской общественностью, о проведении социологических исследований с учащимися в школах и т.д. и т.п.? (это взято из материалов пилотных регионов). Или – также из присланных материалов – ежемесячные отчеты об исполнении сметы доходов и расходов по внебюджетным средствам. Ведь, начиная с 1989 г. 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?!

2. Неразграниченность основных и вспомогательных (а то и вовсе ненужных) функций управления. В этом отношении интересны результаты социологического исследования, проведенного среди работников органов управления образованием. По результатам обработки анкет (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: эффективное управление финансовыми ресурсами системы образования; эффективное управление материальными ресурсами системы образования; совершенствование технологии управления образованием.

Вторую группу составили задачи, отмеченные всего лишь до 40%-45% участников опроса: управление качеством обучения; нормативно-правовое регулирование; совершенствование механизмов распределения потоков учащихся по различным каналам обучения. Но ведь в первой группе задач явно доминируют не основные функции управления, а ресурсные, обеспечивающие составляющие: финансовые, материальные и т.д., а задачи второй группы относятся к непосредственным направлениям управленческой деятельности.

3. В условиях осуществления политики регионализации и развития местного самоуправления совершенно несвоевременной, непродуктивной является традиционная 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 по выполнению плана мероприятий» и т.д. Мероприятия множатся, на них тратится время и энергия, а результата никакого. Более того, сопротивление изменениям, инициированным свыше, в нижележащих подсистемах образования, включая и органы управления образованием, сегодня зачастую серьезно тормозят развитие всей образовательной системы в целом.

4. Недостаточная управленческая **компетентность** подавляющего большинства работников органов управления образованием. Судя по представленным материалам, большинство работников органов управления даже не различают функции, механизмы, задачи и виды управления. Так, в частности, в полученных материалах государственно-общественное управление многими респондентами относится к функциям органов управления образованием?! В том числе встречаются даже такие формулировки: «В связи с этим нововведением (имеется в виду общественно-государственное управление) усиливается функция контроля, координации, планирования и оказания помощи в совместной работе образовательных учреждений и общественных организаций». Опять контроль. Да еще контроль управления!?

Необходима специальная подготовка управленческих кадров, направленная на активное использование новых направлений в развитии функций управления, связанных с использованием методов стратегического анализа, прогнозирования и проектирования, разграничения компетенций и ответственности; активное включение общественности в разработку и принятие управленческих решений в области образования.

Настало время полностью пересмотреть деятельность органов управления образованием. Для этого, очевидно, необходимо:

1. Провести переподготовку работников аппарата управления образованием. В первую очередь по освоению ими основ современной теории управления и ее применения в конкретных условиях управления образованием.

2. Пересмотреть исходные позиции в отношении управления. Взять за основу современный **принцип рациональной централизации управления**: *вмешательство управляющего органа любого уровня в деятельность нижележащего уровня происходит в том и только в том случае, когда непосредственно подчиненные ему образовательные системы не обеспечивают реализации комплекса возложенных на них 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»**. Это необходимо оговорить особо в виду сложившейся отрицательной

традиции «вмешательства» работников органов управления в совершенно несвойственные им функции.

Кроме того, необходимо обратить внимание также на то обстоятельство, что в соответствии с современной теорией управления, **эффективность управления** определяется эффективностью того состояния, в котором оказалась управляемая система под воздействием этого управления. Соответственно, в приложении к образовательным системам этот тезис выглядит следующим образом: бессмысленно оценивать отдельно эффективность деятельности органов управления образованием. Она определяется эффективностью деятельности (функционирования) управляемой образовательной системы, и только ею! То есть эффективность деятельности органов управления образованием определяется не количеством проведенных «мероприятий», проверок, смотров и т.п. – что является традиционными предметами их отчетов, а исключительно показателями деятельности образовательных учреждений.

В соответствии с принципом рациональной централизации образовательное учреждение является автономной структурой, самостоятельно выбирающей реализуемые ею наборы образовательных программ, соответствующие пропускные способности, распределение имеющихся у нее ресурсов и т.д. В случае, когда образовательное учреждение, например, не может обеспечить удовлетворение спроса населения на образовательные услуги, требуется вмешательство муниципального уровня управления: либо создание условий, мотивация, обеспечение ресурсами и т.д. существующих образовательных учреждений, либо изменение состава образовательных учреждений – создание новых, закрытие или объединение/разделение существующих и т.п. Если аналогичная проблема возникает на муниципальном уровне, то задействуется региональный или субрегиональный уровень и т.д. – возмущения, возникшие на нижних уровнях иерархии, компенсируются следующими (более высокими) уровнями.

Принцип рациональной централизации должен иметь место и для образовательных инноваций. Из общемировой практики известно, что инновации всегда 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» как всегда «уйдут в песок» без следа.

В иерархии управления вышестоящие звенья должны строить свои отношения с нижестоящими звеньями по преимуществу на основании конструктивного взаимодействия, использования партнерских и договорных отношений с последними. В том числе реализовать возможности, связанные с правами и обязанностями учредителя и соучредителя различных структур, входящих в соответствующие образовательные комплексы, ориентироваться на оказание нижестоящим системам управления широкого спектра

профессиональных услуг: разработческих, консультативных, экспертных, научно-методических, информационных, снабженческих, посреднических.

3. Пересмотреть все функции управления в корне. Освободиться от ненужных, в первую очередь от всепоглощающего контроля, многочисленных проверок и т.п. Освободиться от ненужного документооборота. Вычленив и сохранить только самые необходимые функции **именно для органа управления**. Значительную часть функций передать в ведение:

– служб инфраструктуры – функции снабжения, мониторинга, повышения квалификации педагогических кадров и т.д. – институтам повышения квалификации, учебно-методическим кабинетам, научно-методическим центрам, ресурсным центрам, снабженческим фирмам и т.п.;

– органов общественного управления – проведение конкурсов «учитель года», контроль за горячим питанием школьников, за развитием физкультуры и спорта и т.п., вплоть до, возможно, аттестации педагогических кадров.

Оставить функции, реально возможные для существующей численности аппарата управления, руководствуясь так называемым «числом Миллера» – принципиальное положение менеджмента – каждый уровень иерархии может в своей деятельности осуществлять 7 ± 2 функций (т.е. не менее 5 и не более 9). Больше количество функций делает систему на определенном уровне неуправляемой, а меньшее количество чрезмерно укрупняет функции (и они не дают представления о реально выполняемой деятельности). Как известно, «число Миллера» связано с оперативной памятью человека – она способна одновременно отслеживать состояния 5 – 9 объектов, не более.

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

4.1. Каждая образовательная система осуществляет два вида взаимосвязанных *функции*: **внешние, основные** – оказание образовательных услуг населению и **внутренние, вспомогательные, обеспечивающие** собственное ее существование и развитие. Соответственно и функции управления могут быть разделены на **основные и вспомогательные, обеспечивающие**.

4.1.1. Основные функции управления. В качестве основных принципов модернизации российской системы образования в Концепции модернизации были определены и заявлены следующие три, а именно, повышение:

- качества (образования),
- доступности (образования),
- эффективности (образовательной системы).

Соответственно, **главными направлениями модернизации системы управления образованием** должны стать следующие:

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

Эти три ключевых момента и должны стать, очевидно, **основными, главными функциями** органов управления образованием всех уровней, **которые по отношению к системе управления в целом будут выполнять интегрирующую, системообразующую роль.**

Управление качеством, доступностью и эффективностью образования существенно отличается от всех других функциональных подсистем управления еще и тем, что в них (в отличие от традиционного понимания управления) участвуют не только управляющие, но и все участники образовательного процесса – учителя, учащиеся, родители – каждый на своем месте и своими средствами должен гарантировать требуемый и желаемый уровень качества, доступности и эффективности образования.

Эти три базовые целевые установки и должны быть положены как системообразующие основания в основу модернизации систем управления образованием. Эффективное управление будет иметь место тогда, когда воздействие на все переменные параметры управляемого объекта в конечном счете обеспечивает главные результаты – новое качество, доступность и эффективность образования (а кроме того – высокий престиж образовательной системы, ее достойное место в жизни местного сообщества, региона, страны).

Управление доступностью. Управление доступностью образования требует решения многих проблем. В частности, проблема всеобща. Известно, что общеобразовательная школа с 1 по 11 класс теряет «по дороге» 4,7 млн. человек. Из них примерно 700 тыс. чел. поступает в учреждения начального профессионального образования, 800 тыс. чел. – среднего профессионального. Но более 3 млн. человек уходят из школы «в никуда», становясь люмпенами, маргиналами, пополняя ряды преступников, наркоманов и т.п. Отказ от школьного всеобща – это не только огромная социальная опасность, но и экономическая «яма», особенно в условиях напряженной демографической ситуации. Рассмотрим, как может быть распределена ответственность за всеобщу по уровням управления образованием. За каждой школой может быть закреплена определенная территория – микрорайон, за которую она будет нести ответственность. Если какие-либо территории оказываются не охваченными, то вмешивается муниципальный уровень. Он должен будет либо построить новую школу, или обеспечить доставку учащихся в действующие школы, например, автобусами. Если же муниципальный уровень этого сделать не в состоянии, вмешивается региональный (субрегиональный) уровень – строит новые школы и т.п.. И т.д. Эта модель уже отрабатывается в ряде регионов РФ.

Проблема доступности распространяется также и на детей-инвалидов, сирот и т.д., а также на начальное и среднее профессиональное образование –

далеко не вся молодежь может попасть в соответствующие учреждения из-за ограниченности приема, транспортной недоступности и т.п. – по данным ЮНЕСКО в России всего 69,5% молодежи в возрасте от 15 до 18 лет учится в стационарных учебных заведениях – а где находятся остальные 30%? На улице?

Управление качеством. Следует иметь в виду, что в соответствии с семейством международных стандартов ISO управление качеством подразумевает, в том числе и в первую очередь, обеспечение качества *процесса* производства товара или услуги. Обеспечение качества продукции на основе процедур обеспечения качества на каждой стадии жизненного цикла ее производства в международном стандарте ISO 8402 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, форм 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, в том числе по профессиям, необходимым в территории, трудоустройство, в т.ч. по профессиям, приоритетным для социально-экономического развития территории).

Управление эффективностью. Управление эффективностью образования, очевидно, включает в себя:

- ♦ Переход на новую систему финансирования образования – нормативное подушевое финансирование, когда финансовые средства жестко привязаны к потребителю образовательной услуги – обучающемуся, а не как до сих пор – средства привязаны к производителю образовательных услуг – образовательным учреждениям.
- ♦ Выделение бюджета развития, обеспечивающего реализацию в системе образования инвестиционных проектов, прежде всего, по модернизации учебного оборудования системы образования.
- ♦ Создание в образовании эффективной системы фандрайзинга – привлечения внебюджетных средств путем расширения общественного участия в ресурсном обеспечении образовательных учреждений.
- ♦ 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 – см. выше).

- ♦ Создание специальных сервисных служб для осуществления закупок для системы образования (в этот блок входит и проведение, например, ремонтных работ школьных зданий на конкурсной основе).

Эта управленческая функция включает в себя достаточно разнородные элементы. Однако у нее есть общий стержень – это обеспечение эффективного использования всех поступающих в систему образования ресурсов – финансовых, кадровых, информационных, материальных.

4.1.2. Вспомогательные (обеспечивающие) функции управления могут быть структурированы в логике ресурсного обеспечения образовательных систем: мотивационное, кадровое, научно-методическое, финансовое, материально-техническое, организационное, нормативно-правовое, информационное обеспечение. Существенным является именно 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 чаще всего, к сожалению, бывает в нынешних моделях управления образованием – ведет к стагнации образовательных систем, создает условия для развития коррупции, ведет к неэффективному расходу ресурсов. Так, например, в былые годы зарплата учителям повышалась неоднократно, но это никак не сказывалось на качестве образования. Или в те же времена бесплатное обеспечение учащихся профтехучилищ питанием и обмундированием создавало вокруг каждого училища громадные свалки продуктов, одежды и обуви (естественно, эти примеры нельзя переносить на современные условия.)

4.2. Распределение функций по видам управления.

При разработке новых прогрессивных моделей управления образованием необходимо найти оптимальное сочетание видов управления:

- административного (командного) и мотивационного управления (управление, побуждающее участников образовательного процесса к совершению требуемых действий, например, через формы материального и морального поощрения);

- проектного управления (управление в динамике – управление изменениями в системе, инновационной деятельностью и т.д.) и процессного управления (управление функционированием – «в статике» – регулярной, повторяющейся деятельностью при неизменных внешних условиях).

Для управления в динамике, которое считается более «прогрессивным», существуют две проблемы. Первая – проблема соотношения проектной (инновационной) и процессной (повторяющейся) деятельности. Эта проблема

очень не проста. Если, допустим, всю систему образования (муниципальную, региональную и т.д.) целиком погрузить в инновационный режим, то будет, совершенно очевидно, полный хаос. И, в частности, за 200 лет деятельности Министерства просвещения (образования) в России в системе образования были проведены 26 реформ?! – слишком часто. С другой стороны, в деятельности органов управления образованием, особенно на муниципальном уровне, значительную долю времени и энергии занимают текущие рутинные функции – выплата зарплаты работникам образовательных учреждений и т.п.

Далее, при модернизации моделей управления образованием необходимо от традиционного использования всего, в основном, двух **механизмов** управления – планирования (многочисленных «мероприятий») и всепроникающего контроля к **полному набору (циклу) механизмов**:

Анализ текущего состояния управляемой образовательной системы необходим для получения той «точки отсчета», относительно которой будет оцениваться развитие системы с учетом управляющих воздействий или без таковых. Сравнение текущего состояния системы с теми представлениями, которые отражают ее «идеальное состояние» позволяют в первом приближении оценивать текущую эффективность ее функционирования.

Прогноз развития ОС, проводимый без учета возможных управляющих воздействий, позволяет судить о том какова будет динамика поведения образовательной 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 критерия эффективности, отражающего соответствие настоящего и/или будущего состояния образовательной системы целям ее развития.

На этапе *планирования* осуществляется определение набора *задач развития* – действий, мероприятий и т.д., которые позволят достичь или максимально приблизиться к поставленным целям в существующих или прогнозируемых условиях.

Определенный в результате планирования набор мероприятий требует соответствующего *обеспечения ресурсами*, включая мотивационные, финансовые, кадровые, информационные и другие ресурсы (см. перечисление ресурсного обеспечения выше), что является одной из обеспечивающих функций управления развитием образовательной системы.

Контроль за развитием образовательной системы заключается в постоянном мониторинге за изменениями системы, вызванными управляющими воздействиями, предпринимаемых в соответствии с планом, а также в выявлении отклонений от плана. Так как развитие образовательной системы является непрерывным (во времени) процессом, то по мере поступления новой информации (получаемой в результате осуществления функции контроля) о ходе решения задач развития может потребоваться внесение корректирующих воздействий, что составляет суть *оперативного управления*.

По мере завершения каждого из запланированных этапов развития образовательной системы для успешного осуществления следующих этапов необходим *анализ произведенных изменений*, обобщение опыта развития, который должен использоваться при разработке стратегии и тактики дальнейшего управления образовательной системой.

В небольшом разделе невозможно рассказать о всех «премудростях» современной теории управления социально-экономическими системами. Читателей, желающих ознакомиться с ней подробнее, отсылаем к списку рекомендуемой литературы, приведенному ниже. В целом же, всю систему управления образованием необходимо переводить на современные рельсы.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Мазур И. И., Шапиро В.Д. и др. Управление проектами: справочное пособие. М.: Высш. шк., 2001. – 875 с.
2. Новиков А.М., Новиков Д.А. Образовательный проект \ методология образовательной деятельности. М.: Эгвес, 2004. – 120 с.
3. Новиков Д.А., Глотова Н.П. Модели и механизмы управления образовательными сетями и комплексами. М.: Институт управления образованием РАО, 2004. – 142 с.
4. Бурков В. Н., Новиков Д.А. Как управлять организациями. М.: СИНТЕГ, 2004. – 400 с.