

УДК [37:005.3]"19"

Саенко Т.В.

## РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИИ ПОСТСОВЕТСКОГО ПЕРИОДА

**Ключевые слова:** подходы к управлению образованием, государственно-общественное управление, управление развитием образования.

Распад Советского Союза привел к разрушению идеологии воспитания и образования, смене общественных ценностей, нравственных ориентиров и приоритетов. Необходимость качественных изменений в школьном образовании была обусловлена многими факторами, но в первую очередь теми изменениями, которые происходили в социально-экономической и политической жизни России. Они потребовали переосмысления целей школы, так как ее выпускникам предстояло жить в мире, устроенном иначе, чем раньше.

Период 1985–1991 гг. в педагогике «постсоветского пространства» условно знаменует собой первый этап преобразований, названный *перестройкой*. В начале 1988 г. проблема коренной реорганизации управления образованием была поставлена как ключевая в общем комплексе задач «раскрепощения» школы. В Концепции общего среднего образования, разработанной временным научно-исследовательским коллективом «Школа» (Ш.А. Амонашвили, В.В. Давыдов, Э.Д. Днепров и др.), радикальная перестройка управления образованием рассматривалась как решающее условие обновления школы. В качестве пороков существующей системы управления школой назывались «ее недемократизм, предельная централизация и воинственно-бюрократический характер», подчеркивалось, что «эта система исключает всякое участие общественности в управлении образованием, игнорирует социально-педагогические, культурно-национальные особенности различных регионов и потребности школ, выполняет лишь функции «циркуляроплодящего» руководства, надзора и контроля, работая по сути не на общество и школу, а на саму себя» [6].

Перестройка управления народным образованием была призвана иско-

ренишь эти пороки. Ее ведущими направлениями провозглашались: демократизация и создание государственно-общественных структур управления, децентрализация и диверсификация функций разных уровней управления образованием (с указанием компетенций и полномочий органов управления основных уровней), направленность управленческих усилий на развитие образования, смена стиля, характера, методов, самой парадигмы управления образованием [5, с. 321–322].

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. в отечественной педагогике усилилось внимание ученых к изучению процессов развития школы, связанных с созданием новой образовательной практики. Заявила о себе и новая область знаний – педагогическая инноватика как сфера науки, изучающая данные процессы (В.И. Загвязинский, А.И. Пригожин, Н.Р. Юсуфбекова).

В этот период осуществлялась разработка вариативных учебных планов, программ и учебников, так как их предшественники, отличавшиеся единообразием и четко выраженной направленностью на формирование коммунистических идеалов, уже не отвечали требованиям нового времени. Педагоги получили возможность самостоятельно решать многие вопросы методического характера. Начались процессы децентрализации и регионализации в сфере управления образованием.

Однако реформаторами зачастую игнорировались и позитивные традиции советской образовательной системы, многие «перестроечные» процессы проходили стихийно, неуправляемо. В частности, были ликвидированы детские коммунистические организации, фактически разрушена система воспитания. Как подчеркивал О.С. Газман, «отдавалась дань критике вульгарного

коллективизма, но взамен ничего не предлагалось» [1, с. 67]. Некоторые педагоги стали опровергать роль группы и коллектива в воспитании детей. Распространившееся в педагогике и школе крайнее увлечение личностью в ущерб детской группе и коллективу нанесло тяжелый удар школьному воспитанию [2, с. 111–112]. По мнению многих исследователей, массовая общеобразовательная школа понесла ощутимые потери, вытеснив из воспитательного пространства надежного и действенного союзника в лице детских организаций, отказ от которых в школе тяжело отразился на воспитании российской молодежи и явился грубой педагогической ошибкой, такой же (и с теми же последствиями), как «новый» отказ от воспитания в коллективе и попытка воспитывать школьников лишь путем личного влияния учителя [3, с. 19–22]. Уместно привести утверждение М.М. Поташника о том, что при удалении любой части из управленческого цикла, из системы «последняя разрушается, перестает существовать, так как управление из-за отсутствия контроля становится слепым, а процесс развития – неуправляемым со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями» [14, с. 400].

Все эти обозначившиеся тенденции актуализировали проблемы поиска новых подходов к управлению в сфере образования. Исследователи Ю.В. Васильев, Ю.А. Конаржевский, В.С. Лазарев, М.М. Поташник, П.В. Худоминский, Т.И. Шамова выступили за более глубокое, научно обоснованное решение проблем внутришкольного управления, его демократизацию и гуманизацию, широкое использование системного подхода в управлении. В их работах прослеживается влияние идей общей теории социального управления: основополагающими являются

идеи необходимости учета широкого комплекса психолого-педагогических, социальных и экономических факторов, оказывающих влияние на школу, гуманизации отношений между всеми субъектами образовательного процесса, использования мотивации для повышения эффективности управления.

Следующий период преобразований – 1992–2000 гг., названный *реформированием*, – начался с принятия в 1992 г. Закона Российской Федерации «Об образовании», который определял принципы новой государственной политики в области образования, в том числе демократический, государственно-общественный характер управления отраслью, автономность образовательных учреждений, а также пути децентрализации и разграничения компетенций субъектов управления образованием различных уровней.

«Программа реформирования и развития системы образования Российской Федерации в условиях углубления социально-экономических реформ» (1992) развивала идеи реорганизации управления образованием, которые были заложены в Концепции общего среднего образования и закреплены в первой редакции Закона «Об образовании». В этой программе выделялись три основные задачи: 1) децентрализация управления образованием; 2) переориентация органов управления образованием на развитие образовательных систем и учреждений; 3) освоение всеми работниками этих органов современных управленческих технологий [5, с. 509]. Однако кризисные явления в социально-экономической сфере не позволили реализовать стратегические установки этой программы, а Федеральная программа развития образования была принята лишь в 2000 г. Тем не менее указанный документ во

многом стимулировал массовую разработку школьных, муниципальных и региональных программ развития, в которых прослеживались программно-целевой и стратегический подходы.

В 1993 г. М.М. Поташником и В.С. Лазаревым была разработана технология организационного развития школ, базирующаяся на методологии системного анализа [7]. Основная идея «организационного развития», по их мнению, заключается в способности школ видеть и решать свои проблемы. Лидерами разработки программ развития должны быть руководители школы, а для этого необходимо освоение ими современных управленческих технологий: «Если руководители не владеют соответствующей технологией, эта задача (развитие школы) не будет решена. Но это означает, что руководитель должен развивать свои способности не только решать текущие проблемы, но и мыслить на перспективу» [8, с. 24–25].

Эти идеи нашли свое продолжение в концепции управления развитием школы, разработанной авторским коллективом сотрудников Института управления образованием РАО и изложенной в книге «Управление развитием школы», которая заслуженно получила широкое общественное признание. Важными для формирования категориального аппарата управленческой деятельности являются предложенные авторами определения таких понятий, как «новшество», «инновация», «инновационный процесс». *Новшество* трактуется как средство (новый метод, методика, технология, учебная программа и т.п.), а *инновация (нововведение)* – как целенаправленное изменение, вносящее в среду внедрения новые стабильные элементы (новшества), вызывающие переход системы из одного состояния в другое.

Под *инновационным процессом* понимается комплексная деятельность по созданию (разработке), освоению, использованию и распространению новшеств [14, с. 87–92].

В главе XI указанной работы дается анализ массового взаимодействия школ и местных органов управления образованием, подчеркивается, что от грамотно выстроенной руководителем школы «внешней политики, стратегии и тактики отношений с вышестоящей инстанцией... может существенно зависеть успех в управлении развитием школы, степень ее реальной самостоятельности». Вместе с тем такие недостатки деятельности некоторых органов образования, как консерватизм, неприятие каких бы то ни было нововведений, с одной стороны, и снятие с себя всякой ответственности, отстранение от влияния на организацию деятельности образовательных учреждений, «пуск на самотек» вопросов их развития, с другой стороны, порождают лишь проблемы этого самого развития [там же, с. 381–382].

Все это актуализировало необходимость научного осмысления проблем и поиска эффективных моделей взаимодействия образовательных учреждений и органов управления образованием, развития государственно-общественного и демократического принципов управления образовательной системой.

Процессы децентрализации изменили характер управления сферой образования. Законодательное наделение регионов и муниципалитетов полномочиями в области образования обусловило необходимость разработки и реализации собственной образовательной политики, стратегии развития образовательных систем. Во второй половине 1990-х гг. получили развитие такие идеи регионализации

и муниципализации образования, как социально-педагогическое проектирование культурно-образовательной среды в конкретном регионе, муниципалитете, превращение ведомственной системы образования в культурно-образовательную сферу, создание образовательных округов (В.Н. Аверкин, В.Ф. Бут, И.И. Калина, Н.Д. Малахов, Т.А. Полунина, Т.А. Фральцова и др.). Многими авторами в качестве эффективного способа развития территориальной образовательной системы рассматривались управленческие нововведения, которые «непосредственно связаны с изменениями в структуре и содержании управленческой деятельности, а их успешность напрямую зависит от реакции на них персонала в составе действующей системы управления» [10, с. 27].

Однако, несмотря на имевшиеся научно-теоретические разработки в области управления образованием, затянувшийся этап реформирования отечественной школы не принес ожидаемых результатов, поэтому слово «реформа» приобрело негативный оттенок в восприятии как педагогическими кругами, так и широкой общественностью. В 2001 г. в ходе деятельности рабочей группы Госсовета Российской Федерации, занимавшейся выработкой основ государственной образовательной политики, возникла дискуссия о том, какой термин применить для обозначения ее сути. Было принято решение отказаться от привычного термина «реформа». В итоге речь пошла о модернизации, и на повестку дня был поставлен вопрос о развитии образования [11, с. 10]. В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. (2001) главной целью модернизации было заявлено создание механизмов устойчивого развития системы

образования. Важнейшей задачей и одним из приоритетных направлений провозглашалась модернизация самой модели управления этой системой. В данный период идея управления развитием образования снова встала на повестку дня и нашла отражение во многих публикациях и исследованиях. Как наиболее интересные и представляющие, на наш взгляд, практическую ценность, можно выделить следующие подходы к управлению образованием:

1. *Управление развитием образования по результатам в регионе* (П.И. Третьяков), представляющее собой «целенаправленную управленческую деятельность по анализу, прогнозированию и планированию, организации и исполнению, контролю и диагностике, регулированию и коррекции инновационных процессов в соответствии с современной доктриной образования». При этом управление в развивающейся системе образования носит инновационный характер, в нем преобладают процессы принятия оперативных решений по ситуации, т.е. по конкретным результатам. Развитие при таком типе управления предполагает совершенствование структуры всей организации системы образования (район, город, область), переход на горизонтальный корпоративный стиль управления [12, с. 156–157].

2. *Управление инновационными процессами в муниципальной образовательной системе сельского района национальной республики* (Т.Б. Джаппуева), предполагающее: создание единого образовательного пространства, нацеленного на гуманизацию, демократизацию образования и его интеграцию в социокультурную сферу района; использование современных управленческих форм, методов и технологий (управленческих инноваций); подготовку и переподготовку

педагогических кадров к инновационной деятельности; учет социокультурных и национальных особенностей региона при проектировании модели управления инновационными процессами в системе образования [4].

3. *Управление развитием адаптивной школы* (Е.А. Ямбург), основной принцип которого – переход от управления людьми к управлению ресурсами, в первую очередь информационными, что является «серьезным фундаментальным сдвигом центра тяжести в управлении». «Преобразование управляющей системы в информационно-управляющую – не дань моде или вынужденная уступка, сделанная под влиянием изменившихся обстоятельств, а объективно необходимый процесс, позволяющий оптимально решать проблемы развития школы на современном уровне» [15, с. 199–200].

В первом десятилетии XXI в. в категориальном аппарате педагогической науки появились такие понятия, как образовательная услуга, государственный и гражданский заказы образованию, общественная экспертиза качества образования. Предметом научных изысканий стали проблемы создания, становления и развития на различных уровнях системы государственно-общественного управления образованием. Эти вопросы раскрыты в работах А.И. Адамского, Н.В. Акинфиевой, Г.А. Белинского, В.И. Бочкарева, А.П. Владимировой, А.Ф. Гузаировой, М.Н. Гулько, А.И. Кузнецова, В.М. Лизинского, Л.С. Мельниковой, А.М. Моисеева, Е.В. Переславцевой, А.А. Пинского, Т.В. Саенко, А.А. Седелникова и др.

Система государственно-общественного управления образованием рассматривается многими авторами как совокупность всех субъектов

образовательного процесса, их органов самоуправления и органов государственного (муниципального) управления образованием, нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность субъектов государственно-общественного управления образованием, процедур и механизмов их взаимодействия. Начиная с 2004 г. получила развитие такая форма школьного самоуправления, как управляющий совет. Его определение впервые было предложено А.А. Пинским: «Это внутришкольный коллегиальный орган, состоящий из избранных, кооптированных (т.е. введенных в состав выборного органа новых членов либо кандидатов без проведения дополнительных выборов) и назначенных членов и имеющий управленческие (властные) полномочия по решению ряда важных вопросов развития и функционирования школы» [9, с. 7].

Расширение участия общественности в управлении образованием определено в качестве одного из ключевых направлений комплексных проектов модернизации образования, реализация которых началась в Российской Федерации с 2007 г. в рамках приоритетного национального проекта «Образование». Внедрение моделей общественно-государственного управления в образовательных учреждениях может стать механизмом решения стратегической задачи повышения эффективности управления в сфере образования.

Таким образом, анализ теории и практики управления образованием в России в постсоветский период позволяет сделать следующие выводы.

Государственно-политические преобразования конца 1980-х – начала 1990-х гг. дали импульс изменениям в сфере образования. Ключевыми стали такие понятия, как образовательный

плюрализм, автономность образовательных учреждений, многообразие их типов и видов, вариативность учебных программ, педагогические инновации. Однако глубокая реформа системы образования не удалась, так как управляющая система все еще сохраняла прежние авторитарные ценности и управленческий менталитет, не обеспечив разработку механизмов согласования действий и интересов органов управления образованием всех уровней и постоянного диалога с обществом.

Новые реалии развития сферы образования и управления ею на рубеже XX–XXI вв. связаны с возникновением перспективных для теории управления понятий: единое образовательное пространство, регионализация и муниципализация, территориальная образовательная система, управленческие нововведения, управление развитием образовательной системы и др. Становится все более опосредованным участие государства в управлении образованием – оно больше ориентируется на создание условий для решения проблем, чем на их прямое решение. Вводятся новые механизмы финансирования системы общего образования (нормативное подушевое финансирование, новая система оплаты труда работников). Происходит поиск целесообразных форм и методов участия общественности в управлении образованием на всех уровнях системы. Развивается государственно-общественное взаимодействие – совместная деятельность государственных структур и общественности в сфере образования, которая удовлетворяет потребностям общества и не противоречит интересам государства. Усиливается роль и значение регионального и муниципального уровней управления; существенно

изменяются требования к содержанию его функций, расширяется круг решаемых им задач. Приоритетными становятся задачи управления развитием территориальной образовательной системы, создания благоприятной инновационной обстановки, что определяется освоением педагогических и управленческих нововведений.

Меняется тип управления. Административное руководство уступает место социальному регулированию и самоуправлению. На авансцену управления выдвигаются такие принципы, как гуманизм, ориентация на человека, социальные ценности, демократичный, коллегиальный, мотивирующий характер управления.

Происходит осознание необходимости профессионализации управленческой деятельности, в связи с чем выдвигаются новые требования к управленцам различных уровней: это умение прогнозировать развитие своей организации, создавать необходимые условия для достижения ее целей, способность управлять ресурсами и их развитием, владение искусством управления персоналом, умение эффективно решать проблемы и нестандартные задачи, способность управлять собой и своим временем и др.

На основании изложенного можно утверждать, что в первом десятилетии XXI в. формируется новая философия управления в сфере образования, в основе которой – мотивационно-системный и личностно-ориентированный подходы [13, с. 53–54].

#### Литература

1. Газман, О.С. Неклассическое воспитание. От авторитарной педагогики к педагогике свободы / О.С. Газман. М.: Новый учебник, 2003.
2. Гликман, И.З. Воспитание и образование / И.З. Гликман // Педагогика. 1999. № 2. С. 111–112.
3. Гликман, И.З. Перспективные научные идеи и педагогическая мода / И.З. Гликман // Воспитание школьников. 2003. № 4. С. 19–22.
4. Джаппуева, Т.Б. Теория и практика управления инновационными процессами в муниципальной системе образования (на материале сельского района национальной республики) / Т.Б. Джаппуева. Пятигорск: ПГЛУ, 2004.
5. Днепров, Э.Д. Школьная реформа между «вчера» и «сегодня» / Э.Д. Днепров. М., 1996.
6. Концепция общего среднего образования // Учительская газета. 1988. 23 авг.
7. Лазарев, В.С. Как разработать программу развития школы / В.С. Лазарев, М.М. Поташник. М., 1993.
8. Лазарев, В.С. Системное развитие школы / В.С. Лазарев. М.: Педагогическое общество России, 2002.
9. Методические рекомендации по развертыванию и организации деятельности управляющих советов / под ред. А.М. Моисеева. М.: Готика, 2005.
10. Нововведения в муниципальном управлении образованием / под ред. Н.Д. Малахова. М.: Новая школа, 1997.
11. Поляков, В. Образование в России / В. Поляков // Школьное обозрение. 2001. Сент.–окт. С. 10–11.
12. Регион: Управление образованием по результатам. Теория и практика / под ред. П.И. Третьякова. М.: Новая школа, 2001.
13. Саенко, Т.В. Государственно-общественное управление муниципальной образовательной системой / Т.В. Саенко. Пятигорск: ПГЛУ, 2008.
14. Управление развитием школы: пособие для руководителей образовательных учреждений / под ред. М.М. Поташника, В.С. Лазарева. М.: Новая школа, 1995.
15. Ямбург, Е.А. Управление развитием адаптивной школы / Е.А. Ямбург. М.: ПЕР СЭ – Пресс, 2004.