

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ

Д. А. Новиков

ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением
по профессионально-педагогическому образованию
в качестве учебно-методического пособия
для слушателей институтов и факультетов
повышения квалификации, студентов,
аспирантов, преподавателей и других
профессионально-педагогических
работников.*

Народное образование

ББК 32.81

Н 73

УДК 1:001, 519

Н 73

Рецензенты:

доктор физико-математических наук, профессор *А. А. Воронин*;

доктор педагогических наук, профессор *М. В. Никитин*;

академик РАО, доктор педагогических наук,

профессор *А. М. Новиков*.

Новиков Д. А.

Теория управления образовательными системами:

Учебно-методическое пособие.

М.: Народное образование, 2020. 452 с.

ISBN 978-5-521-76518-8

Современной теории управления давно известны законы, принципы и механизмы, позволяющие эффективно управлять любой системой. Автор демонстрирует, что эти общие процедуры возможно и целесообразно применять и в образовательных системах.

В книге управление образовательными системами рассматривается с общесистемных позиций, что позволяет изложить компоненты и структуру теории систематически. Значительное внимание уделяется программно-целевому (проектному) подходу к управлению образовательными системами. Детально рассматриваются функции, задачи и методы управления образовательными системами. Их изложение сопровождается анализом практических ситуаций, с которыми сталкиваются руководители образовательных систем и на которых иллюстрируется применение теории.

Книга предназначена для сотрудников органов управления образованием, студентов, аспирантов и преподавателей педагогических и управленческих специальностей, руководителей и сотрудников инновационных образовательных учреждений, работников институтов повышения квалификации.

ББК 32.81

ISBN 978-5-521-76518-8

© Д. А. Новиков, 2020.

© Народное образование, оформление, 2020.

ПРЕДИСЛОВИЕ

За последние несколько лет на тему «Управление образовательными системами» было написано не меньше десятка толстых книг и защищено несколько сотен кандидатских и докторских диссертаций. Авторы этих работ можно условно разделить на три почти не пересекающиеся группы.

Первая – учёные-теоретики педагогических или экономических специальностей, профессионально занимающиеся теоретическими проблемами управления образованием. Их монографии носят, как правило, концептуальный характер и наиболее известны в образовательном сообществе.

Вторая группа – учёные-теоретики физико-математических или технических специальностей (назовём их условно «технарями»), применяющие хорошо известный им аппарат и к проблемам управления образованием¹. Результаты исследований этой группы учёных носят во многом абстрактный характер (точнее – условно связанный с предметной областью²), а гипотетическая эффектив-

¹ Как известно, образование и медицина являются областями, в которых каждый считает себя специалистом (все мы когда-то учились и хоть раз в жизни болели).

² Типичным примером подхода «технаря» является: «Пусть состояние образовательной системы описывается уравнением таким-то. Исследуем это уравнение...». На этом специфика их образовательных систем заканчивается.

ность их применения ограничена одним-двумя объектами внедрения.

Третья группа (наверное, самая многочисленная) – специалисты-практики: руководители образовательных учреждений, сотрудники институтов повышения квалификации, работники органов управления образованием. Многие из них стремятся через публикации донести до других свой позитивный опыт, свои удачные находки. Но нередко бывают и казусы. Например, заведующий детского сада, проработавший в этой должности несколько лет, основываясь на своём опыте, пишет и успешно защищает (оставим это на совести ВАКа) диссертацию «Эффективное (или адаптивное, рефлексивное, гуманистическое, прогрессивное и т. п.) управление дошкольным образовательным учреждением»³. Руководителей образовательных учреждений, желающих «закрепить» учёной степенью свой успешный опыт, немало. Отсюда и вал диссертаций сомнительного качества. Как правило, они носят прикладной характер и далеко не всегда содержат новое научное знание (см. критерии в [120]).

Работы представителей второй и третьей групп образовательному сообществу почти неизвестны. Трудно представить, чтобы учёный-теоретик или педагог-практик читал ежегодно тысячи новых публикаций, посвящённых частным вопросам.

Проанализировав таким образом совокупность публикаций по управлению образовательными системами, можно констатировать, что эта отрасль науки находится на этапе становления и осознания собственных границ (объектов и методов исследований). Обосновывается это утверждение просто. Сформировавшиеся науки развиваются поступательно – в них имеется ядро (принятая парадигма), и новые научные знания накапливаются, концентрируясь вокруг этого ядра. В управлении образовательными системами такого общепризнанного ядра нет – каждый автор начинает описывать всё «с нуля», при этом, правда, корректно упоминая, что существуют и другие подходы.

³ *С тем же успехом каждый, построивший на своём дачном участке сарай и щитовой домик (очень красивый, тёплый и уютный), может браться за написание монографии «Промышленное и гражданское строительство».*

Посмотрим теперь на всё это многообразие (концептуальных, абстрактных и прикладных идей и результатов) глазами потребителей. Последних тоже, в свою очередь, можно разделить на несколько групп. А именно к трём перечисленным добавить ещё одну, незащищённую с методической точки зрения, группу – студентов педагогических специальностей, которые сами (в силу отсутствия опыта научной и практической деятельности) не могут оценивать содержание учебных курсов и вынуждены полагаться на мнение преподавателей.

Первая группа читателей – учёные-теоретики – внимательно следит за работами своих коллег и редко обращается к результатам второй (в силу невладения соответствующим аппаратом) и третьей групп (как в силу большого потока работ, так и в силу их недостаточной «теоретичности»). Представители группы «технарей», непривычные к гуманитарным текстам, свойственным первой и третьей группам, редко анализируют подробно специфику их образовательных систем. А вот о специалистах-практиках стоит поговорить подробнее, выделив в них свои подгруппы. Чиновники – работники органов управления образованием, к сожалению, почти не читают ни теоретической литературы, ни результатов обобщения практического опыта. Руководители образовательных учреждений интересуются, в основном, методическими аспектами – им интересна конкретика, доведённая до алгоритма. Руководители-инноваторы, не имея ни времени, ни сил знакомиться с теоретическим рассуждениями, зачастую идут своим путём, добиваясь успеха за счёт собственной энергии и таланта.

Следует отметить, что в последние годы в российском образовании появилась и становится всё более массовой новая генерация руководителей образовательных учреждений – руководителей-менеджеров (в отличие от традиционного типа руководителя-педагога). Эти новые директора чрезвычайно энергичны, критичны и рациональны, им мало концепций и чужого успешного опыта – для них необходимы обоснования того, какие решения им принимать (с анализом сценариев, вариантов, последствий). Наверное, в условиях конкуренции и высокой динамики требований к образовательным системам именно этот тип руководи-

лей окажется самым жизнеспособным. Следовательно, востребованными становятся подходы к управлению образовательными системами, ориентированные на конструктивные процедуры принятия решений. И теория обязана ответить на этот вызов со стороны практики.

Итак, картина складывается не очень радостная – публикаций по управлению образовательными системами много, но нет целостного ядра, близкого либо собственно к науке, либо к практике. Зачем же автору в этих условиях писать ещё одну книгу по управлению образовательными системами?

Дело в том, что существует общая теория управления, которая изучает проблемы управления любыми системами – техническими, экономическими, социальными и т. д. В этой науке, во-первых, установлены общие для любых систем законы и закономерности. Во-вторых, накоплен значительный опыт построения и исследования различных моделей управления. Поэтому представляется естественным посмотреть на управление образовательными системами с общекибернетических позиций и на этой основе сформировать парадигму – перечислить и систематизировать компоненты и структуру теории управления образовательными системами. Вторая стратегическая цель – попытаться довести рассуждения о функциях, задачах и методах управления образовательными системами до конструктива, то есть показать, что в современной теории управления существует аппарат, позволяющий строить эффективные процедуры принятия управленческих решений – так называемые механизмы управления.

Мы не пытались привести все известные качественные и количественные (в работе почти нет формул) результаты по управлению образовательными системами. Механизмы управления мы описываем поверхностно – лишь на уровне того, какие решения, на основании какой информации, в каких ситуациях они позволяют принимать. Подробное описание процедур принятия решений приведено в тех многочисленных работах, которые включены в список литературы (составляя этот список, мы стремились ссылаться на те исследования, которые находятся в свободном доступе в Интернете).

Автор надеется, что настоящая работа окажется полезной как коллегам-теоретикам – с точки зрения систематизации современной теории управления образовательными системами и приведения её в русло общей теории управления, так и коллегам-практикам – с точки зрения возможностей прикладного использования описанного инструментария анализа и синтеза процедур принятия управленческих решений.

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших задач совершенствования системы образования является модернизация сложившейся модели управления этой системой. В современных условиях управление образованием – это прежде всего управление его развитием (на всех уровнях – начиная с федерального и заканчивая конкретным образовательным учреждением), а не только управление учреждениями и людьми [127]. Кроме того, управление образованием должно быть ориентировано на конечный результат. А сегодня, в условиях технологической революции, в условиях информационного общества, конечным результатом системы образования является личность, способная обеспечить конкурентоспособность экономики, уровень развития высоких технологий производства, высокие показатели внутреннего валового дохода, высокий уровень материальной и духовной жизни населения.

Анализ хода модернизации образования свидетельствует, что многие проблемы не могут быть решены в рамках существующей парадигмы управления образовательными ресурсами. Всё более необходимой является разработка таких моделей управления, которые позволят рассматривать образовательную систему не как совокупность изолированных групп образовательных учреждений с обособленными, негибкими образовательными программами, а как целостную систему, способную концентрировать ресурсы в интересах удовлетворения разнообразных образовательных потребностей населения, с одной стороны, и обеспечивать развитие экономики и социальной сферы своей территории – с другой.

Проблемы управления образовательными системами. Изменения в государственно-политическом устройстве и социально-экономической жизни страны требуют коренного улучшения системы управления образованием.

За последние годы в организации управления образованием произошли существенные сдвиги. 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 (ОУ). 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 дальнейшего реформирования управления образованием – создание эффективной системы управления образованием, обеспечивающей взаимодействие государства и общества в интересах динамичного развития и высокого качества образования, его многообразия и ориентации на удовлетворение запросов личности и общества.

Исходя из этого, предстоит решить следующие основные проблемы в области управления образованием⁴:

- 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;

⁴ Императивный и несистематичный стиль перечислений, принятый во введении, не может производить впечатления теоретической обоснованности, так как следует «гуманитарной» традиции анализа проблем управления образовательными системами. Тем не менее, он даёт возможность более или менее очертить соответствующую проблематику.

- создать полноценное информационно-статистическое обеспечение органов управления и учреждений образования, а также общественности и отдельных граждан.

В свете этого основными направлениями реформирования системы управления образованием являются:

- дальнейшее расширение автономии учреждений образования с одновременным повышением их ответственности за конечные результаты деятельности;
- уточнение компетенции, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия;
- переход от распределительного и директивного к регулирующему управлению системой образования;
- развитие общественных форм управления образованием.

Для укрепления автономии ОУ, в первую очередь, 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 образовательных учреждений в организации учебного процесса, усилить контроль, в том числе со стороны общественности, за деятельностью этих 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 ОУ органов власти и управления субъектов Федерации, местного самоуправления, основных заказчиков на подготовку кадров.

Реализация поставленных задач и переход к новому организационно-экономическому механизму потребуют пересмотра принципов и сложившихся методов управления образованием, в частности – пересмотра функций органов управления образованием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.