

Саввинов Василий Михайлович

кандидат педагогических наук,
проректор по стратегическому развитию
Северо-Восточного федерального университета
<https://orcid.org/0000-0002-2806-3084>

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОЦЕНКИ

Аннотация:

В статье представлен анализ концептуальных основ реформ и преобразований в российской системе образования в конце XX – начале XXI в., опыта их внедрения на практике местных органов самоуправления. Дана общая характеристика таких концепций, как системный подход, управление инновациями, социально-педагогическое проектирование, программно-целевое и стратегическое управление, управление по результатам, индикативное планирование, сбалансированная система показателей, социокультурная модернизация образования, теория заинтересованных сторон (стейкхолдеров), адаптивное управление. Рамку анализа задает изменение роли оценки в образовании как элемента системы управления образованием, включенного в цикл принятия управленческих решений. Показан постепенный переход от унифицированных требований показателей оценки к адаптивному управлению развитием образования, учитывающему влияние факторов среды. Обосновано, что в условиях глобализации и роста неопределенности среды необходим поиск новых подходов к оценке управления образованием, соответствующего инструментария, учитывающего факторы гетерогенности среды и их влияние на развитие образования.

Ключевые слова:

территориальная образовательная система, управление развитием, механизмы оценки, системный подход, инновация, индикативное планирование, проектирование, социокультурная модернизация, стейкхолдеры, адаптивное управление

Savvinov Vasily Mikhailovich

PhD in Education Science,
Vice Rector for Strategic Development,
North-Eastern Federal University
<https://orcid.org/0000-0002-2806-3084>

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF CONCEPTS AND MECHANISMS FOR MANAGING EDUCATION DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF EVALUATION

Summary:

The paper presents an analysis of conceptual framework for reforms and changes in the Russian educational system in the late XX – early XXI centuries, and the experience of their practical implementation in local self-government bodies. The paper also gives general characteristics of such concepts as system approach, innovation management, social and pedagogical design, program-target and strategic management, performance management, indicative planning, balanced scorecard, social and cultural modernization of education, theory of stakeholders, and adaptive management. The analysis framework is defined by the change in the role of assessment in education as an element of the education management system included in the management decision-making cycle. The study shows a gradual transition from management, based on common requirements and indicators, to adaptive management of education development taking into account the influence of the environment. It proves that in the conditions of globalization and growing uncertainty of the environment, it is necessary to search for new approaches to the assessment of education management, appropriate tools that take into account the factors of environment heterogeneity and their impact on education development.

Keywords:

territorial educational system, development management, evaluation mechanisms, system approach, innovation, indicative planning, design, social and cultural modernization, stakeholders, adaptive management

Данная работа является логическим продолжением статьи «Трансформация концептуальных основ управления развитием образовательных систем» [1]. Акцент сделан на изменении механизмов оценки управления развитием образовательных систем в соответствии с преобладающими концепциями и теориями.

В различных странах и регионах управление образованием в силу сложившихся традиций, культуры и исторических факторов имеет существенные особенности. Вместе с тем изучение образовательных реформ, происходящих в последние десятилетия, позволяет нам констатировать общую тенденцию в универсализации действующих принципов и подходов, преимуществом их организационных форм и структур.

В работе под механизмом управления понимаем совокупность правил, процедур и методик принятия решений, направленных на развитие образования. Концепция управления образованием представляет систему целей и ценностей, взглядов и идей, приоритетов и принципов, которая является основной для принятия управленческих решений в сфере образования. Рассмотрим основные концепции и механизмы управления в практике российского образования, оформившиеся институционально в конце XX – начале XXI в.

Системный подход позволяет получить модельно-структурное представление об управлении образовательной системой, о взаимосвязях ее функциональных характеристик и компонентов, а также об особенностях воздействия внешней среды. На первый план выходят такие методы оценки, как лицензирование образовательной деятельности, государственная аккредитация образовательных организаций, контроль качества образования и надзор исполнения законодательства Российской Федерации в области образования [2]. Становление оценки как компонента управления в сфере образования связано с инспектированием, как и развитие официальной образовательной статистики, позволяющей получить общую картину развития образования.

В последнем десятилетии XX века широкое распространение получила **инновационная деятельность**. Опытно-экспериментальная работа становится «точечным» механизмом развития образовательных организаций и систем. Имеется значительное число исследований, посвященных институциональным решениям в области оценки, которые были приняты в данный период. В частности, В.А. Болотов отмечает такие нововведения, как единый государственный экзамен, формирование системы независимой оценки качества образования, мониторинг качества образования в рамках международных и общероссийских обследований и т. п. [3].

Наряду с инновациями широкое распространение получает внедрение механизмов государственно-общественного управления образованием, в том числе **экспертизы** (внутренняя, внешняя, нормативная). Формализованная экспертиза позволяет провести сопоставление проектов, программ или полученных результатов. Неформальная экспертиза, представляющая субъективный взгляд эксперта на процессы или проекты, позволяет обеспечить учет конкретной образовательной ситуации с разнообразием вариантов ее развития и множеством возможных управленческих решений.

Реформы государственного управления в России конца XX в. связаны с реализацией **концепции управления по результатам**. Переход на такой механизм был основан на учете опыта стран так называемого «административного права». В частности, был использован французский и австрийский опыт введения программного бюджетирования [4]. Управление по результатам направлено на повышение уровня открытости и подотчетности органов власти перед обществом и введение системы оценки и мониторинга эффективности решений, принимаемых в условиях ограниченных ресурсов.

Внедрение индикативного планирования развития образования связано с введением мониторинга эффективности образовательных организаций, мониторинга эффективности региональных систем образования. Вместе с тем следует отметить ориентированность большинства исследований и разработок на количественные индикаторы, хотя ясно, что невозможно просчитать влияние на развитие образования всего многообразия внешних и внутренних факторов среды [5]. В условиях роста гетерогенности среды результаты управления во многом подвержены влиянию внешних и внутренних факторов, порождающих как положительные, так и отрицательные эффекты.

Наряду с индикативным управлением широкое применение в системе управления находит **сбалансированная система показателей (Balanced Scorecard)**, основанная на идее перевода стратегических целей организации в четкий план оперативной деятельности, оценки результатов работы с опорой на сочетание критериев уже достигнутого и критериев будущего [6]. Основные идеи концепции начали реализовываться с переходом на процессы бюджетирования по принципу «от достигнутого» и стали применяться в оценке деятельности региональных органов исполнительной власти.

Методология **социально-педагогического проектирования** зародилась как закономерное продолжение системного планирования и целевого программирования. В условиях стремительных изменений в среде, когда традиционная модель образования не отвечает меняющимся требованиям, по мнению Е.С. Заир-Бек, педагогическое проектирование получает особую ценность, как и педагогический дизайн [7].

Все более востребованным в работе органов управления образованием становится **программно-целевое управление**. Механизмами реализации выступают региональные и муниципальные программы развития образования, которые ориентированы на эффективное использование ресурсов, согласование целей федеральной и региональной образовательной политики.

Стратегическое управление признается многими экспертами наиболее адекватным для решения долгосрочных задач развития в социальной сфере. Его специфика – ориентация на будущее, движение системы с учетом «образа будущего». Принципиальным является не только позиционирование образовательной системы в настоящем, но и принятие управленческих решений как с учетом прогноза возможных изменений в образовательной системе, так и на основе установления факторов среды, которые могут сыграть каталитическую или ограничивающую роль в развитии образования.

Концепция социокультурной модернизации образования построена на учете социокультурных и этнорегиональных факторов образования, их влиянии на цели, содержание, технологии образования. Основополагающее значение придается местному опыту и разнообразию практик образования. А.М. Цирульников выделяет такие методы оценки, как анализ социокультурной ситуации, образовательная экспедиция, образовательная ярмарка [8].

Управление развитием образования связано с активным взаимодействием с различными заинтересованными социальными группами населения. В связи с указанной особой актуальностью в управленческой практике получает **теория заинтересованных сторон (stakeholders)** [9]. Учет интересов социальных групп при принятии управленческих решений, привлечение их в процессы оценки образовательной ситуации, разработку программ и проектов и последующий мониторинг позволяет реализовать принцип социальной субсидиарной ответственности государства и общества за создание условий для качественного образования детей и молодежи.

Анализ преобразований, происходящих в сфере образования России, показывает многообразие, вариативность и гибкость инструментов и процедур управления образованием, что говорит о постепенном переходе к **адаптивному управлению**, учитывающему характер изменений в среде. Управление становится направлением естественных процессов, происходящих в образовательной системе. Основные концептуальные подходы и механизмы, реализуемые на практике управления развитием образовательных систем, иллюстрирует следующая таблица.

Таблица 1 – Концептуальные подходы к управлению образованием, реализуемые на практике управления развитием территориальных образовательных систем

	Концептуальные подходы к управлению образованием	Механизмы реализации на практике управления развитием территориальных образовательных систем	Механизмы оценки управления развитием территориальных образовательных систем
1	Системный подход к управлению	Системный анализ	Аудит, инспекция, статистическая оценка
2	Управление инновациями	Управление посредством разработки, распространения, освоения инноваций, поддержки «точек роста», дальнейшей диссеминации результатов инновационной деятельности. Создание и сопровождение опытно-экспериментальных площадок	Экспертная оценка инновационных проектов, хода и результатов опытно-экспериментальной деятельности
3	Педагогическое проектирование	Разработка и реализация проектов	Оценка хода и результатов реализации программ и проектов
4	Программно-целевое управление	Разработка и реализация федеральных, региональных и муниципальных программ	Оценка программ (предварительная, промежуточная, обобщающая, оценка разработки, оценка влияния программ)
5	Управление по результатам	Планирование, организация и контроль деятельности образовательных организаций	Мониторинг и оценка деятельности образовательных организаций и органов управления образованием
6	Индикативное планирование	Разработка и реализация «дорожных карт», оценка и мониторинг эффективности деятельности органов управления образованием	Индикативная оценка Мониторинг
7	Стратегическое управление	Стратегии и концепции развития, среднесрочные и долгосрочные программы развития	Оценка разработки, хода и результатов реализации программ развития
8	Социокультурная модернизация образования	Социокультурное проектирование, самоорганизация и взаимодействие культурно-образовательных инициатив через образовательные сети	Анализ социокультурной ситуации, образовательные экспедиции и ярмарки
9	Адаптивное управление	Мониторинг и оценка изменений в среде, динамики образовательных потребностей и позиций социальных групп. Учет позиций и требований при планировании развития образовательной системы. Социальное партнерство и сотрудничество. Публичная отчетность перед населением	Оценка в действии Публичная отчетность Общественная экспертиза

Проведенный анализ направлений развития управленческой мысли, концепций и идей управления образованием, опыта их внедрения на практике органов местного самоуправления показывает, что происходит постепенный переход от управления по единым показателям и индикаторам к адаптивному управлению развитием образования, основанному на учете факторов среды.

Изменение концептуальных оснований и механизмов управления развитием образовательных систем предполагает поиск новых подходов к оценке, соответствующего инструментария, учитывающего факторы гетерогенности среды и их влияние на развитие образования. В связи с этим в условиях роста неопределенности среды актуальным является выявление методов и средств оценки управления развитием образования, которые бы варьировались в зависимости от характера и уровня гетерогенности территорий.

Ссылки:

1. Саввинов В.М. Трансформация концептуальных основ управления развитием образовательных систем // Профессиональное образование. Столица. 2017. № 7. С. 5–8.
2. Князева О.А. Государственное управление в сфере образования Российской Федерации (90-е гг. XX века) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. 30 с.
3. Болотов В.А. Прошлое, настоящее и возможное будущее российской системы оценки качества образования // Вопросы образования. 2018. № 3. С. 287–297 ; Болотов В.А. Тенденции и риски образования в 2012–2022 годах // Тенденции развития образования. Качество образовательных результатов и образовательные реформы. Материалы XV ежегодной Международной научно-практической конференции. М., 2019. С. 16–22.
4. Гусарова М.В., Овчинникова М.А. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 98–126.
5. Мюллер Д. Тирания показателей. Как одержимость цифрами угрожает образованию, здравоохранению, бизнесу и власти / пер. с англ. М., 2019. 272 с.
6. Браун М.Г. Сбалансированная система показателей: на маршруте внедрения / пер. с англ. Ю. Сакулиной. М., 2005. 224 с.
7. Заир-Бек Е.С. Подготовка педагогов к конструированию образовательной среды методами педагогического дизайна // Письма в Эмиссия. Оффлайн. 2018. №2. С. 2581.
8. Цирульников А.М. Типы социокультурных ситуаций и разработка стратегий развития образования // Педагогика. 2017. №1. С. 11–21.
9. Саввинов В.М., Стрекаловский В.Н. Учет интересов стейкхолдеров в управлении развитием образования // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2013. № 1 (40). С. 87–99.

Редактор: Мамлиева Лилия Нурихановна
Переводчик: Мельников Евгений Вячеславович