

УДК 37.014.5

**Е.В. Брызгалина****УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ КАК СЛОЖНЫМ СОЦИАЛЬНЫМ  
ИНСТИТУТОМ: ФИЛОСОФСКИЕ ПРОБЛЕМЫ**

*Обсуждаются этапы становления проблемы управления образованием: от обращения к управлению процессом образования (или обучения, воспитания, формирования личности) к акценту на вопросы управления образовательными учреждениями и далее к рассмотрению специфики управления федеральными, региональными и муниципальными системами (программами, проектами) образования. В качестве основных направлений управления образованием как сложным социальным институтом выделяются управление качеством; управление доступностью; управление эффективностью.*

Ключевые слова: образование, качество, управление, философия, реформирование.

Управление образованием рассматривается как воздействие на образование, обеспечивающее сохранение определенной образовательной структуры, поддержание режима ее деятельности, реализация целей образования в целом и образовательных учреждений в частности. Среди элементов системы управления образованием выделяют: управление стратегией развития как системы образования в целом, так и образовательного учреждения; управление аттестацией; управление персоналом (человеческими ресурсами) и социальным развитием; управление экономическим развитием образования; управление научной деятельностью; управление материально-техническими ресурсами; управление учебным процессом и методической деятельностью; управление организационно-воспитательной деятельностью образовательных учреждений; управление коммерческой деятельностью и маркетингом образования; управление международными связями; управление качеством образования.

Во многих странах Европы образование развивается за счет преимущественно государственного финансирования, значим контроль государства за образованием, существует государственное регулирование содержания образования и формально наличествуют квалификационные требования по направлениям подготовки. При провозглашении государственно-общественного характера управления образованием основным субъектом принятия решений в системе образования является государство. И в России именно у государства сосредоточен наибольший управленческий потенциал в разветвленной управляющей образованием системе. Реальные организационные воздействия на систему образования идут от структур законодательной и исполнительной власти государства в соответствии с принятыми направлениями модернизации страны.

Среди основных принципов модернизации системы образования можно выделить: повышение качества; повышение доступности; повышение эффективности образовательной системы. Эти целевые установки определяют

главные направления управления образованием: 1. Управление качеством. 2. Управление доступностью. 3. Управление эффективностью.

Термин «качество образования» при всем различии подходов связан как с текущим состоянием, так и с результативностью процесса образования. Социально-философский аспект качества образования определяет соответствие содержания образования общественным целям или ожиданиям различных социальных групп относительно процесса образования и его результата в виде гражданских, профессиональных и личностных характеристик обученного лица [1].

В зависимости от трактовки оценка качества происходит, во-первых, «извне» (со стороны заказчиков образования, не включенных непосредственно в сам образовательный процесс). Такая оценка может быть применена как к образовательному учреждению (основывается на индикаторах, характеризующих содержание образования, формы и методы обучения, материально-техническую базу, кадровый потенциал), так и к выпускнику конкретного уровня образования (связывается с набором компетенций, который сформирован у индивида в соответствии с запланированными целями обучения и воспитания). Во-вторых, оценка качества образования может формироваться «изнутри» образовательного процесса. В таком случае оценке подлежит степень удовлетворенности субъектов образования процессом коммуникации. Очевидно, что внешняя и внутренняя оценки качества образования могут не совпадать.

*Система управления качеством образования строится как ответ на вопросы: 1) Зачем (для достижения какого результата) осуществляется процесс образования? 2) Чем конкретно измеряется достигнутый результат (каковы индикаторы качества достигнутого результата?)? 3) Кто этим занимается? 4) Как это делается?*

Ключевой вопрос – это вопрос о целеполагании, о том результате, ради которого выстраивается система образования страны и происходит образование конкретного индивида. Проект будущей социально-экономической и общественной системы, на который образование должно ориентироваться, достаточно трудно представить в деталях на стратегическую перспективу, поскольку темпы общественных изменений очень высоки. Существует объективный предел конкретизации желаемого идеала социального устройства. Абстрактное понимание в качестве потребителя результатов образования «общества вообще» не дает возможности построить никакую концепцию качества, поскольку в современной плюралистически ориентированной культуре вряд ли допустимо говорить о существовании некоего единого идеала будущего устройства мира. Это обстоятельство служит дополнительным аргументом в пользу господствующей роли государства в определении целей и в финансировании образования. При отсутствии общественного консенсуса государство принимает на себя функцию основного заказчика образования. И если образование создает базу экономического и социального развития страны, то развитие образования конкретной страны становится значимым фактором ее развития. Это весьма серьезная причина для государства контролировать качество образования даже в условиях, когда оно не в состоянии пол-

ностью удовлетворить требования бюджетного финансирования системы образования.

Основной механизм реализации законодательно провозглашенных на государственном уровне целей образования – введение стандартов (ФГОС в нашей стране). На предыдущем этапе развития образования система стандартов позволила решить задачу, связанную с массовым образованием, – гарантировать минимальное качество содержания образования, зафиксировав в стандарте дидактические единицы. Тем самым стандарт подразумевал контроль над процессом образования как процессом освоения дидактических единиц содержания, так и результатом образования в виде освоенных знаний. Однако стандарты прошлых поколений критиковались за неспособность конструктивно сформулировать требования к собственно обученному лицу – выпускнику образовательного учреждения определенного уровня, с этим связывалась неостребованность выпускников вузов на рынке труда.

Преодоление этого недостатка стандартов как задача была возложена на стандарты нового поколения, которые сформулировали требования к результатам образования в виде компетенций обученного лица. Перечень признаков выпускника (набор компетенций) предполагается формировать в сотрудничестве академического сообщества и потенциальных работодателей. Стандарты должны опираться на долгосрочное проектирование развития страны, региона, отрасли, но единая позиция работодателей в каком-то реальном секторе экономики по вопросу целей подготовки отсутствует. Даже в прикладных сферах (экономические специальности или право) цели образования имеют гораздо более длительный период, чем актуальные установки работодателей.

Переход от знаниевой к компетентностной парадигме образования обострил дискуссию относительно понятия качества образования. Качество уже не связывается напрямую с фундаментальностью, сбалансированным присутствием в учебных программах фундаментальных и прикладных наук, акцент делается на практическую применимость знания. На периферии образования оказываются глобальные вопросы и теории.

Задачи управления качеством образования должны быть связаны с сохранением фундаментальности образования. Это требование обусловлено тем, что полученное прикладное образование крайне быстро устаревает, возникают новые требования к профессиональной деятельности. Например, применение знаний в виде технологий требует оценки последствий их применения (в области нанотехнологии, геномной инженерии, информационных технологий и ряде других направлений на стыке науки и производства). Разрешение подобных сложных социально-этических проблем и профессиональных задач возможно только на основе целостной картины, которая складывается в результате полноценного системного образования.

Но достижение гармонического соединения фундаментальности и практической ориентированности в современном образовании сталкивается с существенными сложностями. Компетентностные стандарты вводят ограничения учебного времени (в новых стандартах общей и профессиональной школы сокращается время академических занятий в пользу расширения времени на самостоятельную работу обучающегося). Падению интереса к фундаментальному знанию способствует распространение прагматического отношения

к изучаемому среди обучающихся. Рыночное отношение к образованию как к услуге провоцирует обучающегося на отказ от «лишнего», по его мнению, знания. Обучающийся рассуждает так: «Если я покупаю некоторый товар – образование, то его рыночная стоимость для меня определяется тем, как его можно продать будущему работодателю. Зачем платить деньгами, своим временем, усилиями за не востребовавшее знание?» Эту трансформацию ключевого субъекта образования необходимо учитывать в принятии решений.

Следует констатировать, что в последние годы в нашей стране задача управления качеством образования все чаще рассматривается именно как управление «извне», роль академического сообщества в этом процессе снижается в силу объективных и субъективных причин. Качество получает рыночное измерение и все чаще рассматривается как эквивалент эффективности.

Управление доступностью образования требует решения многих проблем. Есть более очевидные и простые механизмы управления доступностью. Например, обеспечение территориальной доступности средних школ в сельской местности решается как транспортная проблема. Обеспечение физической доступности образования для детей с ограниченными возможностями достигается через строительство пандусов и оборудование школ специализированными лифтами, партами, развитие системы on-line образования и т.д. Обеспечение доступности дошкольного образования связано с увеличением количества мест в детских садах, прозрачным механизмом их распределения – трудная, но решаемая управленческая задача.

Унификация механизмов управления образовательными учреждениями потребовала отказаться от особых условий работы образовательных учреждений, направленных на развитие одаренных детей (СУНЦев). Устаревшая нормативная база приравнивает специализированные учебно-научные центры для одаренных детей внутри университетов к обычным интернатам, накладывая запрет на работу вузовских преподавателей в СУНЦах, поскольку они должны следовать типовым положениям как среднего, так и высшего образования. Очевидно, что обеспечение доступности специализированного образования для одаренных детей должно реализовываться как юридические изменения. Эти школы должны иметь особый статус, закрепленный в Законе «Об образовании».

Другие аспекты доступности требуют преимущественно содержательных решений. Так, в условиях повышающегося миграционного потока в России актуализируется проблема обеспечения доступности образования для детей мигрантов. Управленческие решения здесь связаны с непростыми вопросами (политическими, экономическими, этнокультурными), выходящими далеко за пределы образовательной сферы.

Доступность высшего образования определяется не только механизмами перехода от школы в вуз. Следует обратить внимание на преемственность в содержании образования. Доступность высшего образования зависит и от позиции различных субъектов, принимающих решения о выборе образовательной траектории для конкретного субъекта. При введении ЕГЭ в качестве механизма отбора для высшей школы внешне достигнута цель повышения доступности образования в ведущих вузах для студентов из регионов, их число в крупных университетах растет. Но при более внимательном рассмотрении

рении статистики очевидны проблемы некомплексного характера таких решений. Так, число иногородних студентов, принятых на бюджетные места в томские вузы в 2012 г., по официальным данным, увеличилось на 3% и составило 54% от общего числа студентов-первокурсников. Таким образом, Томск в очередной раз занял третье место по количеству иногородних студентов в стране, однако обеспеченность общежитиями иногородних студентов Томска в настоящее время составляет около 70% [2]. Недостаточность системного описания последствий изменений проявилась в указанном несоответствии. Изменение механизма отбора абитуриентов должно было бы происходить параллельно с развитием инфраструктуры ведущих вузов и вузовских центров.

Еще одним «непрогнозируемым» следствием введения ЕГЭ в нашей стране стали гендерные диспропорции студенчества. В официальном отчете о результатах ЕГЭ 2012 г. сказано, что «в целом результаты юношей и девушек схожи. Существенно различаются средние тестовые баллы только по русскому языку и литературе. Средний тестовый балл девушек по всем предметам равен 55,2, юношей – 52,3» [3]. В масштабах страны эти различия уже привели к гендерной диспропорции высшего образования по направлениям подготовки, не связанным со специализированными гендерными требованиями. Возможно, что мы имеем дело с решением, работающим на выполнение совсем другой задачи – повышение места России в «Рейтинге равноправия полов» Всемирного экономического форума (ВЭФ) [4]. Очередной рейтинг, опубликованный в 2012 г., опустил Россию сразу на 16 строчек – на 59-е место. Ухудшение российской позиции авторы доклада связывают со снижением рейтинга в таких областях, как участие в экономической жизни и продвижение по службе и в представительстве в политике. Однако позиции России в доступе женщин к образованию (на основе итоговых данных по доступности базового и высшего образования) остаются сильными – 1-е место. Но ведь ЕГЭ не вводился специализированно для обеспечения первого места России по этому показателю, этот результат оказался побочным, и гендерные диспропорции в современной системе образования еще предстоит осмыслить.

Для того чтобы не допустить катастрофического падения инженерно-технического образования, в настоящее время в нашей стране принимаются государственные решения, направленные на изменение отношения к техническому и естественнонаучному образованию. Вводится государственная поддержка студентов и аспирантов инженерных и естественнонаучных специальностей, объявленных приоритетными для будущего развития страны. Для укрепления связей с реальным сектором экономики обсуждается возможное возвращение к системе распределения по предприятиям-партнерам или введение обязательного срока работы по специальности, особенно если образование получено на счет государственного бюджета. Тем самым усиливается зависимость между получением образования за счет государственного бюджета и дальнейшим трудоустройством на определенные места, а также подразумевается деление специальностей на социально значимые, что подразумевает бюджетное финансирование, и незначимые, с отсутствием или значительным ограничением бюджетных средств.

При анализе таких решений следует обратить внимание, что образование нельзя сводить только к профессиональному развитию, обеспечивающему надежную и качественную работу, получение профессионального удовлетворения и материального благосостояния. Образование необходимо для личного культурного развития как смысла существования каждого человека, для социального развития, определяющего место, занимаемое человеком в обществе, его гражданскую позицию и роль в политической жизни общества. Представляется, что любое высшее профессиональное образование не может ставить задачу всестороннего развития личности, поскольку оно неизбежно ограничивает формы работы, направленные на личностные характеристики с целью максимального расширения времени на получение профессиональных знаний. Но отказ от глубокого гуманитарного образования, перевод его в поле личного дела человека обернется для страны снижением духовного, творческого потенциала. Образование призвано обеспечить не только формирование кадрового потенциала экономики, но и социализацию новых поколений, должно способствовать предотвращению острого протекания социальных конфликтов и стабильности государственной системы.

Управление эффективностью образовательной системы должно исходить из того, что образование – система сложная, междисциплинарная, по природе своей – педагогическая, экономическая, социальная, организационная. Системообразующим ее компонентом является образовательный процесс (образование и воспитание) – коммуникация субъектов образования. Все остальные компоненты играют вспомогательную роль. Однако используемые в настоящее время механизмы управления эффективностью к образованию относятся так же, как к промышленности, оценивая коммерческую успешность образовательных учреждений. Но в промышленном производстве или строительстве базовые технологические процессы нельзя отделить от экономических процессов, а в образовании это не так. Для управления эффективностью процесса образования нельзя признать достаточным воздействия сугубо на параметры, характеризующие финансовую успешность образовательного учреждения.

В качестве примера сошлюсь на механизм определения перечня неэффективных вузов РФ [5]. Оценка вузов была заказана Министерством образования и науки в рамках проекта «Разработка и апробация методологии рейтингования образовательных учреждений профессионального образования». Ответственным за данный проект было назначено одно из подразделений Высшей школы экономики – Институт международных организаций и международного сотрудничества. Государственные вузы занесли показатели своей деятельности по 50 параметрам в единую информационную систему, а в сентябре–октябре 2012 г. Министерство верифицировало полученные данные. Всего в мониторинге приняли участие 541 государственный вуз и 994 филиала.

Оценка вузов производилась по нескольким основным направлениям. Оценивалась научно-исследовательская деятельность: количество разработок, публикаций и цитирований в различных источниках, доля доходов от научных исследований, суммы российских исследовательских грантов. Далее оценивался уровень обучения и преподавания: доля образовательных программ, прошедших международную аккредитацию, численность студентов,

затраты на оборудование и инфраструктуру, средний балл ЕГЭ и средства на подготовку студентов. Помимо этого, специалисты уделили внимание международной деятельности учебных заведений: их интересовала доля иностранных студентов и доходы от них, количество аспирантов, участвующих в зарубежных стажировках, число совместных с зарубежными партнерами программ. Учтены и данные о доходах от внебюджетных источников или продажи объектов интеллектуальной собственности. В завершение было произведено исследование по взаимодействию вузов с регионами: определены доходы вузов от региональных источников, количество заключенных договоров и процент выпускников, работающих в регионах.

Критерии эффективности имеют акцентированную направленность на количественные параметры. Это свидетельствует о том, что происходит постепенный переход от доминировавших ранее представлений об образовании как о благе за счет государства к взгляду на образование как на услугу и предмет экономических отношений. Критика данных параметров со стороны академической общественности и политиков показывает неоднозначное принятие таких изменений.

В образовании управление должно быть направлено на оптимизацию процессов целенаправленного перехода образования как социальной системы из одного качественного состояния в другое. В проводимых реформах современному российскому образованию в целом и высшему образованию в частности явно не хватает целенаправленности. Целевое управление имеет суть развертывание деятельности для достижения четко сформулированных целей. Ключевым моментом, определяющим эффективность управления в таком случае, является формулирование внешних и внутренних, конечных и промежуточных целей управления. Управление образованием при неявном целеполагании не имеет возможности опираться на критерии отбора содержания, методов, форм и средств осуществления образовательного процесса.

Ряд философско-методологических проблем актуализируются в нашей стране в настоящее время при принятии управленческих решений в сфере образования. К ним в первую очередь стоит отнести проблему несимметричности локальной и глобальной оптимизации – в современной ситуации преимущественно представлены решения, направленные на глобальную оптимизацию, при существенном сужении сферы решений, направленных на локальную оптимизацию; проблему противоречия между конечным результатом развития образования и механизмами реформирования образования; проблему сочетания задач адаптации образовательной сферы к внешним социальным, политическим, экономическим вызовам и внутренней логики развития образования как сложной системы; проблему сочетания в структуре и функциях элементов образовательной системы ориентации на разнообразие и тенденции к унификации.

Сегодня в ситуации, когда явно не хватает именно сформулированной цели, в реформах образования в нашей стране превалирует процессуальный подход к управлению образованием как социальной системой, когда акцентируется внимание на процессе изменений, приоритетными являются оперативное управление и контроль за определенными в количественных, а не качественных параметрах промежуточными результатами. Во многом в силу

этого процесс реформ образовательной системы затягивается, приобретает фактически непрекращающийся характер.

### *Литература*

1. *Брызгалова Е.В.* Проблемы оценки качества образования: теория и практика // Естественнонаучное образование: взаимодействие средней и высшей школы / Под общ. ред. проф. В.В. Лунина. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2012. С. 124–144.
2. По материалам сайта <http://obzor.westsib.ru/news/374157> от 31 октября 2012 г.
3. По материалам сайта <http://www.fipi.ru/binaries/1353/1.pdf> от 31 октября 2012 г.
4. По материалам сайта <http://forum.gender.ru/node/135> от 02 ноября 2012 г.
5. По материалам «Российской газеты» <http://www.rg.ru/2012/11/02/vuzi-site.html> от 02 ноября 2012 г.