
Лекция 4. Совершенствование управления образованием

Основные направления совершенствования управления, модели управления образованием, построение управления учебным заведением

4.1. Основные направления совершенствования управления образованием

Отличительной чертой реализуемых или, по крайней мере, принятых к реализации документов по модернизации-реформированию образования, кроме определенной декларативности, является их некоторая односторонность. Она состоит в том, что документы содержат, в основном, меры, реализуемые непосредственно государством в сфере образования (см., например, [148]). Причем от лица государства в данном случае выступает Минобрнауки России и ряд других министерств и ведомств.

С одной стороны, такая постановка проблемы верна, поскольку система образования в России по преимуществу является государственной, государство же является основным, хотя уже и не единственным, источником ресурсов для образования. В этих условиях государство рассматривается как источник изменений, инициатор модернизационных процессов. Было бы неверно, однако, рассматривать государство в лице органа управления образованием в качестве единственного инициатора изменений или именно так оценивать происходящие в системе образования процессы.

Основой для такого взгляда можно считать данное в Законе „Об образовании“ определение, согласно которому система образо-

вания включает программы и стандарты, реализующие их образовательные учреждения, органы управления образованием, подведомственные им организации и учреждения.

Органы управления, таким образом, являются только одним из элементов системы образования. И если они могут выступать в качестве инициатора изменений, то, соответственно, такими же инициаторами могут выступать и все другие элементы системы образования, за исключением, пожалуй, не представленных никакими субъектами программ и стандартов. Хотя и содержащиеся в них положения (в случае их изменения), безусловно, могут инициировать изменения в системе образования, и изменения эти могут быть весьма серьезными. За примерами такого рода „далеко ходить не нужно“. Достаточно обратиться к основам разрабатываемого в настоящее время стандарта общего образования нового поколения [136], который обязательно внесет серьезные изменения в систему образования.

Особенность положения органов управления образованием состоит в том, что они, с одной стороны, по определению являются элементом системы образования и поэтому включены в отношения между элементами, определяя состояние системы вместе с другими. С другой стороны, они являются так называемым „наблюдателем“, рассматривающим систему образования как объект воздействия, анализирующим состояние этого объекта и вводящим изменения, влияющие на состояние объекта, в данном случае — системы образования. Совокупность действий „наблюдателя“ может рассматриваться как управление образованием.

Такая двойственность позиции заставляет, в частности, Минобрнауки России не только разрабатывать планы, программы, графики проведения мероприятий по изменению условий функционирования подведомственных организаций и учреждений, но и непосредственно участвовать в выполнении этих планов, графиков и мероприятий наряду с учреждениями и организациями или даже без них. В качестве примеров можно указать координационные советы, комиссии, рабочие группы и т. д.

Двойственность положения органа управления выражается двумя основными направлениями его деятельности:

4.1. Основные направления совершенствования управления

- осуществление управления системой образования как объектом;
- участие в движении (под термином „движение“ имеется в виду изменение состояния во времени) системы образования в качестве ее элемента.

Сложность такого положения органа управления может быть охарактеризована модифицированной последовательностью управленческих действий, которые должны им выполняться. В частности, орган управления должен:

- разрабатывать представление об „идеальном“ состоянии системы, по сути дела — разрабатывать цель движения системы, в том числе и самого себя;
- оценивать положение системы, включая самого себя как элемент системы, относительно своих же представлений о некотором „идеальном“ состоянии системы;
- разрабатывать стратегию и тактику движения системы к идеальному состоянию, понимая при этом свою роль как основного (одного из возможных) движителя изменений и элемента, участвующего в изменении системы;
- инициировать участие других элементов системы в ее изменении таким образом, чтобы результат этой деятельности был рационален (эффективен), и привлечь для этого необходимые ресурсы;
- воспринимать инициативы других элементов системы, примерять их к движению системы, адекватно реагировать на них и использовать в осуществляемой деятельности;
- постоянно соотносить свое участие в движении системы с ее состоянием для того, чтобы изменение соотношения элементов системы не приводило к нежелательным изменениям ее состояния.

Имея такой набор функций, орган управления образованием должен иметь выработанную позицию относительно любого возможного состояния управляемой системы. Более того, для успешного управления просто необходимо, чтобы эту позицию „знали“ остальные элементы системы и могли выработать свои „ответы“ на реакцию управляющего элемента. Формирование, объявление и

реализацию такого набора реакций можно назвать политикой органа управления в системе образования.

В общем виде политика может рассматриваться как формы, задачи, содержание деятельности государства, осуществления им властных полномочий [21, с. 639]. Политикой также называют:

- участие в делах государства, специфическую деятельность, с этим связанную;
- провозглашение намерений организации, призванное ориентировать процесс принятия решений в направлении, обеспечивающем достижение целей организации и помогающее ограничить круг альтернативных решений, реализующих стратегию [55].

В состав политического руководства, т. е. некоторой деятельности государства, включаются следующие этапы:

- постановка принципиальных задач;
- четкое определение перспективных и ближайших целей, которые должны быть достигнуты в заданный промежуток времени;
- выработка методов, средств, форм деятельности;
- выбор организаций (институтов), с помощью которых будет осуществляться деятельность и могут быть достигнуты поставленные цели;
- подбор и расстановка кадров, способных понять и выполнить намеченные задачи.

Эти этапы предполагают проведение анализа конкретной ситуации и перебор возможных вариантов решения поставленных задач для выбора оптимального (наилучшего).

Такая интерпретация политики, по нашему мнению, сводит во едино саму политику, ее выработку и, главное, реализацию. Политика скорее относится не к деятельности, а к построению, формулированию правил, процедур и механизмов осуществления этой деятельности. Проще говоря, политика — это формулирование и объявление государством или иным субъектом:

- перечня проблем, намечаемых к решению в определенный временной период;
- порядка (приоритетности) их решения;

4.1. Основные направления совершенствования управления

- методов и способов решения;
- перечня институтов, с помощью которых будут решаться эти проблемы.

Выработка государственной политики в сфере образования, таким образом, предусматривает в первую очередь и главным образом определение цели (системы, совокупности целей), которая должна быть достигнута.

Развернутое определение политики должно, кроме того, выделить ее многомерный характер, в частности определить направления деятельности системы образования, в отношении которых орган управления будет осуществлять определенные действия, в частности:

- реализовывать, цели и задачи политики;
- поддерживать на определенном уровне материально, методически, нормативно, привлекая общественное внимание и т. д.;
- сохранять нейтральную позицию, не поддерживая, но и не выражая отрицательное отношение;
- занимать отрицательную позицию, всячески при этом ее выражая;
- свертывать эти направления, причем для этого будут выделяться необходимые ресурсы, формироваться общественное мнение, в т. ч. в профессиональном сообществе.

Политика обязательно должна быть объявлена, носить открытый характер, поскольку:

- система должна знать, как поведет себя орган управления в той или иной ситуации;
- последовательность действий в соответствии с объявленной политикой должна сократить число решаемых текущих вопросов, кроме того, в рамках объявленной политики они будут решаться быстрее;
- в результате объявления политики можно ожидать дальнейшей стабилизации ситуации.

Можно рассматривать политику как сформулированные и объявленные отношения, которых будет придерживаться субъект управления (было бы точнее сказать — следовать, но, как правило, практика всегда отклоняется от объявленных намерений) при

осуществлении управления образованием как объектом. Возможно, политика — это своего рода объявленные субъектом управления правила поведения по отношению к объекту управления в различных условиях и сложившихся ситуациях, в нашем случае — к системе образования, в том числе и по отношению к самому себе как к элементу этой системы. Конечно, речь может идти не о всеобъемлющей регламентации своей деятельности, многократные попытки установления которой ни к чему не привели¹, а об основных правилах. Следует также сформулировать принцип, по которому орган управления обязуется принимать к рассмотрению выходящие за рамки политики направления движения системы (инициативы), но оставляет за собой право сохранять к ним нейтральное отношение на определенный период времени (например, на 2–3 года).

Примеры государственной политики в отношении образования нетрудно найти в истории.

Основными направлениями государственной политики в России и Советском Союзе, например, в высшем техническом образовании в 1930-е гг. XX в. были:

- совершенствование учебных планов и программ;
- введение в учебный процесс непрерывной производственной практики;
- совершенствование методов преподавания;
- совершенствование комплектования учебных заведений (приема на обучение);
- совершенствование (улучшение) подготовки научных кадров;
- улучшение работы учебных заведений (совершенствование управления, повышение эффективности использования ресурсов и пр.)

В частности, постановлением ЦИК Союза ССР „Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах“ от 19 сентября 1932 г. предусматривалось:

- пересмотреть учебные планы и программы с тем, чтобы на все общенаучные (математика, физика, химия, биология), обще-

¹В этом смысле разработка регламентов работы органов управления представляется мне занятием достаточно бесперспективным. Жизнь сложнее регламентов. К сожалению, если регламент принимается, то его реализация напоминает попытку „загнать жизнь“ в рамки регламента.

4.1. Основные направления совершенствования управления

технические и специальные предметы в вузах было отведено не менее 80–85% и в техникумах не менее 70% учебного времени без производственной практики;

- при составлении программ избегать их чрезмерной детализации;
- ликвидировать многопредметность;
- ввести на старших курсах факультативные занятия;
- максимально сократить номенклатуру специальностей и устанавливать специальности с учетом перспектив развития отраслей народного хозяйства и достижений науки и техники, а также необходимости дать специалисту широкую общенаучную и общетехническую базу для полного овладения данной специальностью.

„Держа курс на развитие втузов и вузов в соответствии с растущими потребностями народного хозяйства, принять меры к упорядочению сети в интересах действительного обеспечения втузов и вузов преподавательскими кадрами, оборудованием и т. п.“ [124, с. 8].

Приведенные положения выражают намерение органов власти и управления поддерживать именно эти направления развития системы высшего технического образования, осуществляя для этого управленческие действия.

К некоторым направлениям „движения“ системы образования высказывалось отрицательное отношение, т. е. определялось иное направление политики и последующих управленческих действий. В частности, указанным выше постановлением предусматривалось:

- запретить всякие коллективные зачеты студентов;
- разработать ряд мер, ограничивающих переход студентов из одного учебного заведения в другое.

В постановлении Комитета по высшему техническому образованию от 2 декабря 1933 г. [124, с. 153] были отмечены дефекты в постановке научно-исследовательской работы (НИР) во втузах. Отмечалось в качестве негативной характеристики превращение ряда втузов в коммерческие предприятия, которые в погоне за средствами ведут подрядные работы, зачастую не имеющие отношения к специальности данного втуза. Тематика НИР таких втузов раз-

дута, работы выполняются с низким качеством, отсутствует организационная структура руководства научными исследованиями в учебных заведениях.

Можно сказать, что основные направления деятельности государства формировались по принципу „ликвидации узких мест“ или, точнее, по принципу частных улучшений, исправления недостатков. Выбор тех или иных недостатков определялся экономико-политической ситуацией в стране.

Структура принимаемых документов по совершенствованию образования показывает, что в основном направления государственной политики в образовании в течение достаточно длительного времени практически не менялись. Через 50 лет, например, в 1987 г., в качестве основных направлений перестройки (т.е. совершенствования) высшего и среднего специального образования в стране были выделены [88]:

- интеграция образования, производства и науки;
- повышение качества подготовки специалистов;
- развитие вузовской науки;
- улучшение качественного состава научно-педагогических и научных кадров;
- усиление роли высшей школы в повышении квалификации и переподготовке специалистов;
- техническое переоснащение высшей школы;
- совершенствование управления высшим образованием.

Основной целью совершенствования управления образованием („требуем времени“) считалось улучшение централизованного руководства системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров. Признавалось необходимым также расширение прав и ответственности вузов, т.е. самостоятельности, автономии и, одновременно, внутренней дисциплины и самодисциплины на основе автономии и самоуправления:

- в вопросах обучения и воспитания учащихся;
- в учебно-научной и финансово-хозяйственной деятельности, включая регулирование штатов профессорско-преподавательского, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала в пределах выделенных ассигнова-

4.1. Основные направления совершенствования управления

ний и общей численности штатов;

- по формированию и использованию фондов материального поощрения для стимулирования работников за достижение высоких результатов в организации учебно-научного процесса;
- за счет исключения мелочной регламентации деятельности учебных заведений.

Одновременно предусматривалось укрепление роли деканатов, кафедр, что, безусловно, свидетельствовало о развитии автономии учебных заведений. Но предусматривалось также повысить централизованную составляющую управления в части усиления роли Министерства высшего и среднего специального образования СССР по следующим направлениям деятельности:

- долгосрочное прогнозирование, перспективное и текущее планирование образования с учетом тенденции и темпов развития производительных сил страны. Предусматривалось углубить специализацию вузов, расширить кооперацию и устранить неоправданный параллелизм в обучении кадров, совершенствовать номенклатуру специальностей и содержание образования;
- эффективное использование интеграции высшей школы с производством и наукой в интересах повышения уровня обучения и переподготовки кадров, результативности научных разработок;
- повышение научно-методического руководства учебными заведениями путем усиления влияния Министерства через учебно-методические объединения;
- усиление контрольных функций Министерства, расширение его прав в подборе и расстановке научно-педагогических и руководящих кадров, в назначении и освобождении ректоров вузов.

В период 1992–1996 гг. были приняты важные с точки зрения управления законодательные акты: Закон Российской Федерации „Об образовании“ [118], Федеральный закон Российской Федерации „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“ [114] и некоторые другие законодательные акты.

Про законы „Об образовании“ и „О высшем и послевузовском профессиональном образовании“ говорилось много. Анализировались их сильные и слабые стороны, предлагались (и вносились) дополнения и изменения. Закон „Об образовании“ даже был утвержден в новой редакции, что свидетельствует о стремлении максимально приблизить его к требованиям жизни. Следует подчеркнуть, что указанные законодательные акты зафиксировали и объявили позицию государства (общества) по отношению к системе образования:

- поддержка процессов саморазвития в системе;
- контроль качества образования;
- стремление к минимизации вмешательства в деятельность учебных заведений и др.

Это, на мой взгляд, является важнейшим шагом в формировании и реализации государственной политики в образовании. Другой вопрос — реализация этой политики.

С точки зрения развития системы образования следует отметить два важных обстоятельства.

1. Предоставление образовательным учреждениям широких прав, превращение их, формально, в автономные организации. Под автономией учебного заведения в законодательстве понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом.
2. Разделение сфер ответственности учебных заведений и органов управления. Учебное заведение несет ответственность за свою деятельность (регламентированную утвержденным уставом) перед личностью, обществом и государством. Контроль за соответствием деятельности учебного заведения целям, предусмотренным его уставом, осуществляют в пределах своей компетенции учредитель (учредители) и государственный орган управления образованием, выдавший лицензию на ведение образовательной деятельности.

На органы управления образованием законодательно возложены вопросы обеспечения (координации, помощи) взаимодействия

4.1. Основные направления совершенствования управления

учебных заведений между собой и с другими организациями, обеспечения системного единства всего образования через стандарты, аттестацию и аккредитацию, программы и т. п. Это не исключает „самостоятельности“ учебных заведений в этих вопросах, но все-таки возлагает ответственность за процессы в среде автономных (!) организаций на внешнюю структуру.

Практическая реализация этих законодательных положений сталкивается с последовательным усилением централизованной составляющей управления, что приводит к „размыванию“ принципа автономии.

- 1) Гражданский кодекс Российской Федерации определил несколько иные отношения собственности для учреждений, отнеся доходы, полученные учреждением с использованием имущества учредителя, к собственности учредителя.
- 2) Бюджетный кодекс Российской Федерации установил несколько (если не сказать совсем) иной режим распоряжения бюджетными и внебюджетными средствами, введя новую бюджетную классификацию, бюджетную роспись, определив целевой характер использования средств как соответствие сметным назначениям, установив для внебюджетных средств такой же режим, как и для бюджетных.
- 3) Правительство Российской Федерации установило единую систему оплаты труда работников бюджетной сферы, не обеспечивая ее исполнение необходимым финансированием.
- 4) Налоговый кодекс Российской Федерации определил режим налогообложения учебных заведений, не реализовав при этом принцип освобождения от уплаты налогов².

Эти положения свидетельствуют о нарушении единства реализации государственной образовательной политики.

В дальнейшем необходимость реформирования образования связывалась с изменениями в государственно-политическом и социально-экономическом устройстве России:

- обновление и укрепление российской государственности;
- демократизация общественной жизни;

²Сохранено освобождение от налога на добавленную стоимость в части доходов, полученных от образовательной деятельности.

- переход на рыночные механизмы экономического развития и преобразование форм собственности;
- децентрализация управления;
- усиление роли субъектов федерации и местного самоуправления в решении социальных, экономических и административных вопросов;
- интеграция в мировое политическое, экономическое и социокультурное пространство [104].

Насколько реализуемая государством политика в сфере образования соответствовала этим изменениям? С моей точки зрения — не во всем. Хотя, конечно, определенные изменения по этим направлениям происходят. Однако речь сейчас идет о совершенствовании (изменении) управления образованием вследствие изменения государственной политики в сфере образования.

Направления совершенствования системы образования новизной не отличались, поскольку ставились известные задачи:

- обновить содержание и повысить качество образования;
- улучшить социальное положение и оплату труда педагогического персонала и руководителей учебных заведений;
- провести структурную перестройку образования, пересмотреть и упорядочить сеть образовательных учреждений, направления подготовки специалистов, обеспечив их соответствие спросу на рынке труда;
- обеспечить стабилизацию и укрепление финансового положения системы образования, перейти к новым экономическим отношениям в этой сфере, в полной мере использовать возможности рыночных механизмов;
- улучшить управление системой образования на всех уровнях. Завершить переход от распределительного и директивного к регулирующему руководству этой системой, обеспечивающему развитие образования на базе инновационных процессов.

Эти задачи во многом перекликаются с направлениями совершенствования образования 1930-х гг., модернизацией 1987 г., положениями законодательства, связываются с обострившимся к этому времени финансовым положением системы образования ввиду

4.1. Основные направления совершенствования управления

недостаточного бюджетного финансирования. Следует отметить, что именно в 1996 г. практически до нуля сократилось финансирование расходов, не связанных с социально значимыми выплатами (заработная плата, стипендии). В 1998 г. были сразу на 26,6% сокращены расходы федерального бюджета.

В этих условиях были предложены меры по экономии бюджетных средств и меры по рационализации экономических (в первую очередь — финансовых) отношений в системе образования с целью привлечения в нее дополнительных средств. Ставилась цель создания эффективной системы государственно-общественного управления образованием, обеспечивающей динамичное развитие и высокое качество образования, его многообразие и ориентацию на удовлетворение запросов личности, общества и государства. Иными словами, нужно было создать систему управления, обеспечивающую эффективное функционирование системы образования, ее движение „в нужном направлении“, а точнее сказать — в направлении сохранения системы образования.

Были поставлены следующие проблемы в области управления сферой образования, которые могут рассматриваться и как направления государственной политики в этой сфере:

- обеспечить развитие общественной составляющей системы управления;
- упорядочить разделение и наладить координацию функций, полномочий и ответственности между различными уровнями управления образованием;
- преодолеть ведомственность в управлении системой образования, в том числе за счет использования практики много-учредительства учебных заведений;
- создать полноценное информационно-статистическое обеспечение органов управления и учреждений образования;
- сформировать адекватную этим направлениям государственной политики систему управления.

Основными направлениями изменения системы управления образованием, как и раньше, были указаны:

- дальнейшее расширение автономии учреждений образования с одновременным повышением их ответственности за конеч-

ные результаты деятельности (см. материалы 1930-х гг.);

- уточнение компетенции, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия (задача носит перманентный характер, поскольку с изменением условий функционирования объекта управления должны меняться функции субъекта);
- переход от распределительного и директивного к регулирующему управлению системой образования (такая же задача ставилась в конце 1980-х гг. при переходе на „новые условия хозяйствования“);
- развитие общественно-государственных форм управления образованием (это тоже извечная проблема степени участия государства в делах учебных заведений).

В принятом „Плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 годы“³ были определены следующие направления модернизации образования, которые непосредственно касаются совершенствования управления образованием и представляют собой направления государственной образовательной политики:

- создание университетских комплексов и исследовательских университетов;
- инвестиционные проекты высших учебных заведений, финансируемые на конкурсной основе;
- повышение хозяйственной самостоятельности и увеличение разнообразия организационно-правовых форм учебных организаций;
- государственный заказ на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием, распределяемый на конкурсной основе;
- единый государственный экзамен;
- финансирование системы высшего образования на основе государственных именных финансовых обязательств.

³Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 г. № 1072-р.

4.1. Основные направления совершенствования управления

В несколько измененном виде эти самые направления реализуются в настоящее время (табл. 4.1).

Таблица 4.1. Реализация государственной образовательной политики

<i>Направление</i>	<i>Современные формы реализации</i>
Создание университетских комплексов и исследовательских университетов	Создание национальных университетов, системообразующих и инновационных вузов
Инвестиционные проекты высших учебных заведений, финансируемые на конкурсной основе	Инновационные проекты вузов в рамках Национальной программы „Образование“
Повышение хозяйственной самостоятельности и увеличение разнообразия организационно-правовых форм учебных организаций	Создание новой организационно-правовой формы — автономного учреждения с более высоким уровнем хозяйственной самостоятельности и автономии
Государственный заказ на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием, распределяемый на конкурсной основе	Государственное задание на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием, распределяемое на конкурсной основе
Единый государственный экзамен	Единый государственный экзамен (экспериментальная отработка с последующим повсеместным распространением)
Финансирование системы высшего образования на основе государственных именных финансовых обязательств	Финансирование образования на основе подушевых нормативов

Если рассматривать задачи каждого этапа совершенствования управления образованием с точки зрения образовательного учреждения („изнутри“), то можно выделить три общих направления совершенствования.

- 1) Развитие общественной составляющей управления (такая задача в том или ином виде ставилась практически на всех этапах).
- 2) Углубление автономии образовательных учреждений и организаций — развитие инициативы и усиление ответственности на разных уровнях, самостоятельность в распоряжении ресурсами и доходами от своей деятельности.
- 3) Развитие связей системы образования с „внешним миром“ — экономикой, производством, рынком труда.

Конечно, эти направления следует рассматривать именно как обобщающие, представленные в документах, связанных с модерни-

защией образования и(или) управления образованием, в виде набора различных мероприятий. В результате их осуществления в рамках системы образования будут формироваться новые элементы в виде различных форм образовательных учреждений и, возможно, организаций, складываться новые и изменяться действующие отношения между ними. Это потребует (и уже требует!) изменений и в управлении образованием.

Сейчас, пожалуй, сложно сказать, какие именно изменения в управление образованием потребуются внести. Можно предположить, что управление образованием в среднесрочной перспективе (возможно, и в долгосрочной) придется осуществлять по трем основным направлениям, исходя из необходимости управлять:

- 1) образованием в том виде, как это сложилось к настоящему времени. Можно ожидать, что это направление деятельности будет постепенно свертываться по мере изменения системы образования и институциональных условий ее функционирования (развитие автономии, изменение характера взаимоотношений с государством, развитие общественных форм управления);
- 2) переходом системы образования в некоторое новое состояние, которое так или иначе охарактеризовано в принятых документах по модернизации образования (в Федеральной целевой программе развития образования, например, в той степени, в какой она отражает именно новое состояние системы образования);
- 3) новой (измененной) системой образования и ее новыми элементами по мере их формирования.

Отсюда следует, что развитие системы образования, в том числе на уровне отдельного учебного заведения, должно охватывать все три указанных направления, решая при этом различные задачи. А государство должно в той или иной форме определить и объявить свою позицию по указанным направлениям развития.

4.2. Модели управления образованием

Одним из основных направлений модернизации образования [78] признано повышение его качества, что, в свою очередь, предполагает совершенствование как самого образовательного процесса, так и управления им. В этом направлении предлагаются различные подходы, каждый из которых имеет свои несомненные достоинства и, разумеется, недостатки. Зарубежный опыт реализации различных подходов показывает, что в настоящее время существует ограниченное число моделей построения управления в образовании, которые, в принципе, могут использоваться для совершенствования управления образованием. Оценка возможности применения этих моделей к построению управления образованием в России возможна на основе ознакомления с их основными положениями.

Из определения следует, что образовательный процесс может включать собственно образование (реализация образовательных программ), содержание и воспитание, т. е. обеспечение необходимых условий для проживания, питания, обмундирования, обеспечение культурного развития, досуга, развлекательных мероприятий для обучающихся, а также возможные сочетания этих составляющих.

Исходя из многочисленных описаний содержания деятельности по формированию у студентов новых знаний, можно рассматривать образовательный процесс как совместную деятельность учащегося и преподавателя. При этом деятельность преподавателя большинством исследователей рассматривается как образовательная услуга (см., например, [162]), потребляемая обучающимся непосредственно во время ее оказания. Двумя участниками учебного процесса являются учащийся и преподаватель. Учитывая, что образовательный процесс осуществляется в определенной организационной форме (в образовательном учреждении, например, или иной образовательной организации), его осуществление обеспечивается и административной деятельностью. Следовательно, в учебном процессе участвует также и администрация.

В соответствии с „классическим“ определением управления [71, с. 38–39], совместная деятельность двух и более субъектов нуж-

дается в управлении, т. е. в некоторой обособленной деятельности, направляющей совместную деятельность субъектов на достижение единой цели. Соответственно, образовательный процесс нуждается в управлении, которое может быть построено по различным моделям.

Показательным в этой связи может быть опыт США, где в 1960–1990-е гг. XX в. применялись различные модели построения управления образованием, перенесенные туда главным образом из сферы военно-промышленного комплекса [176–178]. К ним относятся:

- 1) система планирования, программирования и бюджетирования (1960–1970-е гг.);
- 2) управление по целям (1975–1980-е гг.);
- 3) бюджетирование на нулевой основе (1970-е гг.);
- 4) стратегическое планирование (1980-е гг.);
- 5) измерение эффективности — бенчмаркинг (конец 1970-х гг.);
- 6) высшее образование как товар (1990-е гг.);
- 7) всеобщее управление качеством (1980-е гг. — настоящее время);
- 8) реинжиниринг бизнес-процессов (1990-е гг.).

Рассмотрим основное содержание и проблемы применения этих моделей совершенствования управления применительно к сфере образования.

Система планирования, программирования и бюджетирования (СППБ) включает в себя определение долгосрочных целей, разработку альтернативных способов их достижения и оценку издержек и выгод этих способов. Из них выбирается наилучший с точки зрения соотношения затрат и результатов способ, разрабатывается программа его реализации и составляется годовой финансовый план ее выполнения. Этот подход можно рассматривать как разновидность управления по цели. Применение СППБ требует определения:

- долгосрочных целей деятельности организации;
- различных способов достижения этих целей, т. е. наличия возможностей их многовариантного достижения;

- критериев выбора способа достижения поставленных целей, адекватных объекту управления;
- системы оценки затрат на реализацию способа достижения поставленной цели и полученных результатов;
- программы реализации выбранного способа достижения цели.

Необходимым элементом СППБ является составление финансового плана, в котором находят отражение все вышеуказанные составные элементы подхода.

Особенностью данного подхода является определение описываемого состояния объекта управления в виде долгосрочной цели деятельности. Следует учитывать, что на практике цель обычно ставится для объекта уровня отдельной организации или совокупности организаций (отрасли или сферы экономики). Значительно реже долгосрочная цель определяется для отдельного процесса, осуществляемого в рамках организации.

Отдельные элементы данного подхода вполне могут быть использованы для совершенствования, например, образовательного процесса, если рассматривать это совершенствование в качестве самостоятельной долгосрочной цели. Тогда, следуя подходу, необходимо определить способы совершенствования процесса — состава участников и взаимодействия между ними. Состав участников образовательного процесса определяется его содержанием и, в принципе, может быть только расширен, поскольку ни одного из них (студента, преподавателя, администрацию) исключить из этого процесса нельзя. Включение дополнительных участников не только усложнит связи между ними, но и приведет к дополнительным издержкам, удорожанию предлагаемого решения. Поэтому, кстати сказать, включение в образовательный процесс, например, общественных организаций возможно, но приведет к дополнительным затратам, что может не „покрываться“ его улучшением, если такое будет достигнуто.

Разработка критериев выбора способа достижения поставленной цели, оценка затрат на их реализацию и составление соответствующих финансовых планов являются, с моей точки зрения, обязательными элементами любого подхода к совершенствованию

управления. В связи с этим, они не могут считаться специфическими составляющими СППБ.

Дальнейшего развития описанный подход не получил по нескольким причинам:

- определение долгосрочных целей было и остается сложной и во многом нерешенной проблемой;
- разработка вариантов достижения долгосрочной цели, включая оценку затрат на их реализацию, является не только сложной, но и трудоемкой задачей;
- определение критерия или набора критериев для выбора варианта решения практически всегда оставляет открытым вопрос о правильности такого выбора;
- важнейшим фактором выбора оптимального варианта решения становились ресурсные ограничения.

А главное — получаемые результаты в виде достижения поставленных целей получаются очень дорогими за счет трудоемкости их подготовки. По сути дела, приходится проводить целые исследования для получения результатов, которые, по субъективным оценкам, могут быть получены и без проведения комплекса подготовительных мероприятий.

В нашей стране это направление получило развитие в рамках разработки прогнозов социально-экономического развития (середина 1990-х гг.). Однако разработка и выбор наиболее предпочтительного варианта прогноза становился, в общем, бесполезным, поскольку выбранный вариант не мог быть реализован из-за недостатка ресурсов, а удовлетворяющий ресурсным ограничениям вариант не подходил по другим критериям. В настоящее время этот подход является необходимым элементом обоснования программных решений по тем или иным проблемам. В частности, Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ [113] предусматривается, что концепция целевой программы должна включать в качестве раздела возможные варианты решения проблемы, оценку преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблемы. Поскольку целевая программа разрабатывается для решения достаточно масштабных проблем, то для ее подготовки могут быть потрачены определенные ресур-

сы на разработку вариантов ее решения, что и было сделано в ходе разработки программы развития образования [148].

Управление по целям (УПЦ) по своему содержанию является наиболее близким к „классическому“ определению управления. Оно подразумевает, прежде всего, контроль результатов деятельности объекта управления и сопоставления его с долгосрочными целями его деятельности. Основываясь на конечных задачах, поставленных руководителями, менеджеры формулируют промежуточные задачи для своих подчиненных, которые в свою очередь используют их как основу для формулирования целей нижестоящего звена цепочки. Важнейшим условием применения УПЦ является измеримость результатов.

Применение данного подхода требует определения:

- долгосрочной цели деятельности объекта управления, сроков ее достижения, набора измеримых показателей для оценки степени ее достижения — всех тех параметров, которые должны быть количественно и (или) качественно определены для цели;
- круга задач, которые необходимо решить для достижения поставленной цели, сроков их решения, показателей оценки полученных результатов;
- конкретных задач для всех участников управления образовательным процессом, сроков их решения, показателей оценки полученных результатов.

В значительной части работ, посвященных проблемам образования, не формулируются долгосрочные цели его функционирования. Это может означать, что представление об этой цели еще не сформировано или что образование требует постановки целей в краткосрочном периоде. В обоих случаях сформулировать долгосрочную цель представляется, как минимум, затруднительным. Следовательно, первый отличительный признак управления по целям — наличие долгосрочной цели — отсутствует. Это, однако, не исключает возможности определения круга краткосрочных целей, на достижение которых может быть направлена деятельность системы управления: сокращение удельных расходов на осуществление образовательного процесса, например оптимизация набора

и последовательности изучаемых дисциплин, определение форм и методов входного, промежуточного и выходного контроля. Собственно, именно такой процесс и наблюдается при изучении управления образованием: решаются задачи текущего, краткосрочного характера.

Следует также отметить высокую трудоемкость и этой модели организации управления, поскольку она требует не только постановки общих для объекта управления задач, но и частных задач для каждого участника, для каждого работника образовательного учреждения, а также контроля и оценки их решения, что сильно „нагружает“ как субъекта, так и объект управления.

Разумеется, этой модели управления присущи те же недостатки, связанные с определением долгосрочной цели (или целей), ее декомпозицией до уровня конкретных задач, выбора варианта решения и т. д.

Справедливости ради нужно сказать, что именно эта модель управления, несмотря на ее недостатки, и реализуется в настоящее время в системе образования и, по-видимому, не только в ней. Ее применение в практической работе осуществляется на основе достижения некоего разумного компромисса между постановкой цели перед объектом управления и нагрузкой на управление для ее достижения. Предположительно можно указать на то, что чем более сложная задача поставлена перед объектом управления, тем большая нагрузка ложится на субъекта управления для обеспечения ее достижения. Отсюда — затраты, дополнительная нагрузка на объект управления и т. д. и т. п. Количественно эта зависимость для системы образования не исследована.

Бюджетирование на нулевой основе (БНО) базируется на денежной оценке каждого выполняемого действия, жестком обосновании необходимости расходования средств на его выполнение и, главное, размеров этих расходов. Любая программа, новая или старая, каждый год должна оправдывать свое существование, как „каждый без исключения расход“. БНО разбивает организацию или процесс на отдельные виды деятельности и требует расположения видов деятельности и альтернативных способов их воплощения по ранжиру, основываясь на анализах затрат и результатов. Ресур-

сы выделяются в строгом соответствии с таким ранжированием, т. е. более эффективным вариантам выделяется больше ресурсов. Данный подход можно рассматривать как обоснование:

- необходимости осуществления каждого отдельного вида деятельности внутри объекта управления, поскольку каждый из этих видов деятельности предполагает расходы на свое осуществление;
- величины расходов на осуществление определенного вида деятельности, необходимость которого обоснована.

Применительно к образовательной деятельности образовательного учреждения такое ранжирование представляется ненужным, поскольку предполагает, что в рамках образовательной деятельности имеются виды деятельности более и менее нужные. В образовательном процессе все обоснованные виды деятельности являются значимыми и не могут быть не обеспечены ресурсами без нарушения процесса или даже его прекращения. Следовательно, в полном объеме БНО, за исключением отдельных элементов, рассмотренных выше, к образовательному процессу применен быть не может.

А вот относительно других видов деятельности, которые может осуществлять и осуществляет образовательное учреждение, эта модель управления, хотя бы в виде отдельных элементов, может быть успешно применена. Особенно отчетливо это видно в высших учебных заведениях, осуществляющих многообразную приносящую доходы деятельность, эффективность и, соответственно, значимость которой может быть оценена, а ресурсы распределены в соответствии с такой оценкой. Примеры применения модели БНО можно почерпнуть из публикаций [6, 23, 52, 53, 103, 151, 166].

Стратегическое планирование также можно рассматривать как частный случай управления по целям, поскольку оно предполагает определение наиболее важного для организации или процесса будущего состояния — цели, и выбор путей, средств, способов достижения этого состояния. Основанием для выделения стратегического планирования как отдельного направления построения системы управления можно считать постановку отдаленных целей, достижение которых обусловлено влиянием большего числа внешних факторов, отличающихся большей неопределенностью. К ним

можно отнести состояние внешней среды, перспективы ресурсного обеспечения, отдаленные перспективы изменения спроса и др.

Как следует из описания подхода в [176], стратегическое планирование изначально было ориентировано на крупные корпорации, отрасли экономики и т. п. крупные объекты, состояние и развитие которых определяется не столько внутренними факторами, сколько внешними. В этом смысле стратегическое планирование в системе образования может применяться с некоторыми оговорками, поскольку далеко не все ее объекты можно отнести к категории „крупные“. В то же время особенности сферы образования таковы, что состояние и развитие объектов внутри нее определяются в первую очередь и в значительной мере внешними факторами, не зависящими или слабо зависящими от внутреннего состояния самих объектов. К таким факторам можно отнести:

- социально-экономическое развитие страны и регионов, определяющее объем ресурсов, направляемых в систему образования и в отдельные образовательные учреждения;
- численность детей и молодежи, обучающихся в системе образования (а также взрослых, желающих пройти обучение в той или иной форме);
- распределение детей и молодежи по территории страны;
- другие факторы.

В связи с этим стратегические цели перед образовательными учреждениями и всей системой образования могут определяться указанными факторам. Что же до конкретной постановки таких целей, то тут существует уже упомянутая проблема, связанная с определением целей вообще и долгосрочных масштабных целей в частности. Сложность состоит еще и в том, что попытки определить понятие стратегической цели сводятся главным образом к указанию на более длительный временной горизонт и масштабность такой цели, причем без приведения и обоснования количественных параметров этих показателей.

Стратегическое планирование получило некоторое распространение в сфере высшего профессионального образования, его проблемы получили некоторое же освещение в литературе (см., например, [47, 60, 138, 145]).

Бенчмаркинг как модель построения управления предполагает изучение чужой практики с целью сопоставить с ней свою. Это сопоставление, по мнению авторов подхода, позволяет сделать вывод об эффективности сравниваемой деятельности по отношению к аналогичной деятельности в других организациях. В результате такого сравнения может быть сформулирована цель — повысить эффективность своей деятельности „по образцу“.

Исходя из основных положений бенчмаркинга, объектом подхода может быть не только организация в целом, но и ее отдельные элементы: структурные подразделения, отдельные процессы или их элементы. Следовательно, можно подходить к построению или совершенствованию управления образованием на основе поиска, изучения и применения опыта аналогичной деятельности в других организациях или сферах.

Недостатками подобного подхода можно считать:

- затруднительность прямого перенесения „чужого“ опыта в „свои“ условия (это общая проблема использования чужого опыта, будь то опыт в отдельной сфере или в целом государстве);
- необходимость анализа и переработки этого опыта для иных условий, требующая времени и затрат;
- возможное отсутствие „нужного“ опыта в других организациях, затруднительность, а то и просто невозможность его оценки на предмет сопоставления со „своим“, который также сложно или невозможно оценить („что-то не устраивает“ — вот главная оценка).

В связи с этим организации, как правило, учитывают чужой опыт, но предпочитают разрабатывать свои подходы к организации учебного процесса.

Следует также отметить, что содержательным ядром бенчмаркинга является не просто изучение чужого опыта, а оценка его эффективности. Следовательно, нужно оценить эффективность своего учебного заведения, других организаций, сопоставить оценки, выбрать наиболее эффективный опыт, выявить факторы этой эффективности и разработать программу изменения состояния этих же факторов в своей организации. Иными словами, бенчмаркинг

требует решения совокупности весьма сложных проблем оценки эффективности функционирования организации.

Представляется, что изучение опыта работы учебных заведений может привести к положительным результатам, которые можно использовать в деятельности аналогичных учреждений. Нужно „просто“ разработать методологию такой деятельности.

Подход, получивший название **„товаризация образования“** (или образование как товар), представляет образование⁴ как процесс производства и одновременного потребления платных образовательных услуг. Соответственно управление этим процессом должно строиться по аналогии с управлением в коммерческих организациях. В этих условиях оценка деятельности образовательных организаций не отличается по смыслу от оценки деятельности любой коммерческой организации:

- экономическое положение определяется прибылью;
- эффективность деятельности определяется отношением прибыли к затратам;
- эффективность деятельности структурных подразделений и реализации отдельных процессов определяется их вкладом в формирование прибыли.

К основным недостаткам данного подхода можно отнести то обстоятельство, что фокус внимания в нем смещается от содержания процесса к стоимостным результатам деятельности организации в целом. В настоящее время подавляющее большинство высших учебных заведений (для которых, в основном, этот подход и разрабатывался) созданы и функционируют в форме некоммерческих (неприбыльных, non-profit) организаций, ориентированных не на финансовый результат в виде прибыли, а на осуществление социально-значимого образовательного процесса. Это, однако, не исключает в будущем преобразования их в коммерческие организации, поскольку примеры функционирования университетов в статусе коммерческих корпораций имеются в США [37, 172]. Можно также сослаться на исторический опыт России конца XIX — начала XX вв., когда были созданы и функционировали на ком-

⁴Модель „товаризации образования“ разрабатывалась главным образом для высшего образования.

мерческой основе промышленные училища [31]. Кроме того, создание новой организационно-правовой формы — автономного учреждения — и разработка проблем создания автономной некоммерческой организации последовательно приближаются к коммерческим формам учебных заведений.

Данная модель построения управления нашла свое отражение в ряде подходов к учебному заведению (вузу) как к „деловому предприятию“ в части осуществляемой им деятельности, приносящей доходы [7, и др.].

Всеобщее управление качеством (ВУК, TQM — Total Quality Management) предполагает, в общем случае, проведение измерения качества там, где это возможно, целесообразно, технологически оправданно. Применительно к образовательному процессу данный подход можно рассматривать, как инструмент измерения параметров и выдачи исходной информации для принятия решений по его управлению. В этом смысле ВУК можно интерпретировать, как управление процессом по параметрам качества, т. е. как модель управления „по траектории“. Иначе говоря, измерение различных параметров процесса должно формировать управленческие решения по изменению этого процесса с целью повышения его качества.

Оценка параметров процесса функционирования учебного заведения, в том числе параметров качества, является необходимым элементом его осуществления и, в частности, его управления. Поэтому наличие в учебном заведении системы ВУК в той или иной форме является необходимым, независимо от того, какой подход применяется для построения системы управления.

Поскольку управление качеством является отдельной сложной проблемой, которой посвящено довольно большое число публикаций, рассматривать его более или менее подробно здесь не будем.

Наибольший интерес, с моей точки зрения, представляет собой модель **реинжиниринга бизнес-процессов (РБП)**. В ее основу положено регулярное перепроектирование организации процессов функционирования объекта управления на предмет изыскания варианта, в наибольшей степени адекватного внешним и внутренним условиям деятельности организации на данный момент времени. Данный подход можно сравнить с бенчмаркингом в условиях

отсутствия стороннего образца для изучения, поскольку роль последнего выполняет гипотеза о том, что организация или отрасль в сложившихся условиях при определенных изменениях, главным образом организационных, может работать лучше.

Применительно к процессу функционирования образовательного учреждения и (или) отрасли образования это означает, что предполагается нахождение такого сочетания участников, форм и методов их взаимодействия, оснащения, контроля и т. п., при котором состояние образовательного учреждения или отрасли будет оцениваться как более высокое, нежели есть сейчас. Такой подход предполагает необходимость решения очень важных и нерешенных проблем, связанных с:

- оценкой состояния образовательного процесса;
- сопоставлением оценок состояния образовательного процесса;
- критерием выбора лучшего состояния.

Еще больше усложняет эту оценку наличие иных видов деятельности в образовательном учреждении, особенно — не связанных с образовательным процессом и приносящих доходы.

Важнейшим шагом применения РБП является также разработка программы перевода образовательного процесса в новое состояние. В этом смысле РБП может рассматриваться как метод определения цели изменения процесса, что соединяет его с управлением по целям.

Применение РБП затруднено по следующим причинам:

- проведение РБП является достаточно длительным и дорогостоящим мероприятием, поскольку предусматривает составление и реализацию новой схемы бизнес-процессов;
- эффект от проведения РБП и реализации новой схемы должен превышать расходы, что достижимо в достаточно длительной перспективе, учитывая некоммерческий характер образовательной деятельности. Это еще более удлинняет время между проведениями РБП;
- образовательный процесс объединяет в себе небольшое число участников, что существенным образом ограничивает возможные варианты построения бизнес-процессов их взаимодействия, т. е. потенциал применения данного подхода к

основной деятельности образовательного учреждения может рассматриваться как небольшой.

Таким образом, использование РБП для совершенствования управления образованием носит ограниченный характер.

Следует выделить еще одну важную характеристику РБП. Подход дает широчайшие возможности анализа содержания различных процессов в системе образования, а также построения „новых“ процессов, включая процессы управления. Для применения РБП разработаны рекомендации по стандартизации процесса функционального моделирования [75], представляющие инструментальный анализ различных процессов, в т. ч. и в сфере образования.

Обобщая характеристики рассмотренных моделей (подходов) к совершенствованию управления, можно отметить следующие общие для них положения:

- модели основаны на определении цели совершенствования управления — стратегической, оперативной, или краткосрочной, т. е. отличающейся, скорее, по ожидаемому времени достижения, но не по содержанию;
- предполагают разработку вариантов достижения поставленной цели и выбор по тем или иным признакам наиболее подходящего варианта. В качестве признака рассматриваются различные характерные черты этих вариантов — затраты на осуществление, длительность, сложность, и т. д. Следует отметить, что при выборе вариантов можно руководствоваться как отдельными их характеристиками, так и наборами характеристик;
- предусматривают разработку и реализацию набора мероприятий для достижения поставленной цели, т. е. разработку и реализацию программ.

Таким образом, существующие модели представляют собой в конечном счете разнообразные варианты реализации управления по целям. Вместе с тем наличие нескольких, хотя и подобных, подходов позволяет предположить, что для разных объектов управления более подходящими могут быть и разные подходы. Как уже отмечалось выше, не все из указанных подходов могут быть в пол-

ной мере применены к управлению образованием. Это связано с долгосрочностью достижения цели, множественностью вариантов ее достижения, затрудненностью оценки состояния объекта управления в образовании.

4.3. Новые организационные формы учебных заведений

Образование традиционно считается сферой преимущественно государственных интересов, поскольку именно государство формирует эту сферу, определяет условия ее функционирования и основные направления развития, предоставляет общественные ресурсы для ее деятельности, обеспечивает гарантии доступности образования для населения. До недавнего времени в Российской Федерации это выражалось в наличии исключительно государственной системы образования, причем централизованно управляемой государством же. Создание негосударственного сектора эту ситуацию, в целом, не изменило.

Формирование гражданского общества в совокупности с рыночными отношениями поставило сферу образования в новые условия функционирования. Первоначально эти условия оценивались как последовательное усиление роли общественной составляющей в управлении образованием и развитие и углубление автономии образовательных учреждений. Предполагалось, что роль государства в управлении системой образования должна снижаться, а его функции в этой части — передаваться общественным институтам и самим образовательным учреждениям.

Реализация этих положений привела к необходимости определения этих функций, объемов их передачи от государства к субъектам, на которых бы возлагалось их исполнение, а также порядка, сроков передачи и определения направлений взаимодействия государства с общественными организациями и образовательными учреждениями в новых изменившихся условиях.

Традиции и инерция централизованного государственного управления привели к тому, что решения в этой области приняло на себя государство в лице органов управления образованием.

4.3. Новые организационные формы учебных заведений

Проблемы совершенствования управления были включены в государственные программы и планы мероприятий по модернизации образования. Следует отметить, что так было практически всегда, поскольку проблемы совершенствования управления образованием относились и относятся к числу приоритетных направлений государственной политики в сфере образования. И практически всегда их решение основывалось на перераспределении функций управления между уровнями и субъектами, включая в большей или меньшей степени общественную составляющую. В результате централизованное начало в управлении образованием не только не сократилось, но, по некоторым оценкам, наоборот, усилилось по следующим основным направлениям:

- дальнейшей централизации финансирования, причем не только бюджетного;
- последовательного сокращения пределов самостоятельности образовательных учреждений в имущественных отношениях;
- ликвидации налоговых льгот для образовательных учреждений.

Как ни парадоксально, но усиление централизации сопровождается последовательным исключением из законодательства положений о государственных гарантиях приоритетности образования, т. е. снижением ответственности государства за образование. Более того, разрабатываемые в настоящее время подходы к модернизации образования предусматривают дальнейшее сокращение сферы ответственности государства.

Основным направлением государственной политики в образовании становится распространение на эту сферу рыночных отношений. В подтверждение этому можно сослаться на ряд положений Федеральной целевой программы развития образования [148]. В частности, цель политики модернизации образования в среднесрочной перспективе в Программе определена как обеспечение конкурентоспособности России на мировом уровне, а ее достижение может быть обеспечено за счет оптимального соотношения затрат и качества в сферах образования и науки. В рамках Программы решаются задачи повышения ориентации системы образования на рынок труда (не на потребности населения!), перехода на норма-

тивное финансирование образовательных учреждений (приближение финансирования по форме к оплате образовательных услуг — модель „образование как товар“). В основу модернизации образования, таким образом, закладываются в первую очередь экономические подходы. Управленческий аспект решения программных задач состоит в определении рационального (правильного, оптимального и т. п.) распределения функций между государством, обществом и образовательными учреждениями (организациями).

В зависимости от направления перемещения функций можно рассматривать несколько „базовых“ вариантов построения системы управления образованием:

- демократизацию — усиление роли общественных институтов при сокращении степени вмешательства государства;
- централизацию — усиление государственного начала в управлении образованием при соответствующем сокращении участия общества в управлении образованием;
- автономизацию — расширение пределов самостоятельности образовательных учреждений и (или) организаций.

Следует понимать, что приведенные варианты являются довольно условными и могут комбинироваться друг с другом. Например, демократизация управления может сопровождаться автономизацией, поскольку может реализовываться через усиление позиций общественных форм управления учебным заведением. Централизация может сопровождаться демократизацией в условиях формирования государством общественных органов управления образованием.

Очевидно, что на разных исторических этапах развития образования преобладали разные направления его реформирования или модернизации (совершенствования). В настоящее время развитие общества находится на путях демократизации, по крайней мере, именно таково официально заявленное направление развития. Соответственно в образовании можно было бы ожидать развития процессов демократизации, связанных с передачей государственных функций управления и контроля общественным объединениям граждан, профессиональным ассоциациям, студенческим сообществам и т. п. Но, как уже указывалось выше, имеет место про-

4.3. Новые организационные формы учебных заведений

цесс усиления централизованной составляющей управления, хотя и рассматриваются вопросы формирования общественных органов управления образованием, в частности — попечительских советов. Связывается это, главным образом, с тем обстоятельством, что для обеспечения функционирования системы образования выделяются государственные и муниципальные ресурсы, ответственность за расходование которых несут соответствующие государственные и муниципальные органы управления. Естественно, что и распоряжение ресурсами эти органы оставляют за собой. А это в свою очередь приводит к сокращению пределов самостоятельности образовательных учреждений в экономической сфере, что в настоящее время и наблюдается.

Разумеется, в таких условиях сложно говорить об инициативе в сфере экономики образования, рациональности и повышении эффективности расходования ресурсов, экономии и пр. Для решения этих задач одним из направлений совершенствования управления образованием является расширение самостоятельности учебных заведений, но при условии изменения их статуса и передачи им ответственности за результаты своей деятельности.

До недавнего времени статус учебных заведений (точнее сказать — организационно-правовая форма) был ограничен: образовательную деятельность могли осуществлять только учреждения и, в части профессиональной подготовки, предприятия. Изменение Закона „Об образовании“ существенно расширило этот круг, распространив „разрешение“ на все виды некоммерческих организаций. Однако различные виды некоммерческих организаций имеют свои особенности в части распоряжения имуществом, что не обеспечивает гарантий сохранения объектов государственной собственности в системе образования.

Поэтому в рамках процессов модернизации образования разрабатывались новые формы некоммерческих организаций, таких как автономное учреждение и автономная некоммерческая организация. Эти формы, по мысли разработчиков соответствующих предложений, должны при сохранении государственной собственности в образовании или без таковой решить ряд проблем автономности образовательных организаций, расширения их самосто-

тельности в распоряжении имуществом. В частности, речь идет об отмене для новых форм образовательных организаций сметного бюджетного финансирования и расширении их прав в распоряжении объектами собственности и денежными средствами при одновременном исключении субсидиарной ответственности учредителя по обязательствам учебного заведения, зарегистрированного в „новой“ организационно-правовой форме. Эти изменения, безусловно, должны отразиться и на системе управления и регулирования образования.

Обратившись к Закону „О некоммерческих организациях“ [115], нетрудно увидеть, что характерные черты образовательной организации определены, в основном, в виде повторения положений Гражданского кодекса и имеют как сходство, так и отличия от основных черт образовательного учреждения (табл. 4.2).

Из приведенного краткого перечня видно, что отличия между некоммерческой организацией и учреждением есть и они весьма серьезны: отношения собственности на переданное имущество, ответственность по обязательствам, банкротство и режим финансового обеспечения деятельности.

Таблица 4.2. Основные черты образовательной организации и образовательного учреждения

<i>Черта</i>	<i>Организация</i>	<i>Учреждение</i>
Форма	некоммерческая организация	
Осуществление образовательной деятельности	в соответствии с законодательством	
Имущество	в собственности	в оперативном управлении
Ответственность собственника (учредителя) по обязательствам организации (учреждения)	есть	нет
Возможность банкротства	да, если организация негосударственная	нет
Ограничения по осуществляемой деятельности	нет	определяются учредителем
Финансирование собственником (учредителем)	нет	да

А вот от коммерческой организации у образовательной организации отличие только одно — статус некоммерческой орга-

4.3. Новые организационные формы учебных заведений

низации, что в некотором смысле представляется достаточно эфемерным. По сути дела, образовательная организация представляет собой вариант коммерческой организации с незаявленной целью извлечения прибыли. Подробнее проблемы некоммерческого статуса рассматривались выше. Отсюда и основные риски перевода государственных (муниципальных) учреждений в форму иных некоммерческих организаций будут в первую очередь касаться возможности потери государственного (муниципального) имущества, чего допускать никак нельзя по понятным причинам.

При этом, однако, у образовательных организаций есть одно важное преимущество — более высокий уровень самостоятельности вследствие того, что имущество передается в их собственность, а финансовые ресурсы — не в режиме финансирования, а каким-то иным образом. Образовательная организация может самостоятельно, оперативно и более эффективно использовать и имущество, и финансовые ресурсы. Подчеркнем — в теории. Проблема состоит в том, чтобы, расширив самостоятельность образовательной организации, обеспечить гарантии сохранения имущества в системе образования и его использования на образовательные цели.

Решение проблемы расширения самостоятельности образовательных учреждений было предложено в виде создания двух новых организационно-правовых форм учреждений — государственного (муниципального) автономного учреждения и государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации. Основное отличие этих организаций от „просто“ учреждения состоит в иных правах на переданное им государственное (муниципальное) имущество и финансовые ресурсы. Как следствие, в этих новых формах должны измениться взаимоотношения с учредителем (государственными или муниципальными органами) и требования к организации управления внутри этих организаций. Эти вопросы также являются предметом пристального изучения (см., например, [57]). Основные черты новых форм образовательных учреждений и организации представлены в табл. 4.3.

Как видно из приведенной информации, различия касаются пределов распоряжения имуществом и денежными средствами, порядка этого распоряжения и ответственности по обязательствам.

Таблица 4.3. Основные характеристики различных организационно-правовых форм образовательных организаций

<i>Характеристика</i>	<i>Учреждение</i>	<i>Автономное учреждение</i>	<i>Автономная некоммерческая организация</i>
Собственник имущества	государство, в лице уполномоченного органа		сама организация
Распоряжение закрепленным за ним имуществом	не распоряжается	с согласия собственника распоряжается недвижимым и особо ценным движимым имуществом	распоряжается самостоятельно
Распоряжение имуществом, приобретенным на доходы от самостоятельной деятельности	самостоятельно распоряжается		самостоятельно распоряжается, с согласия учредителя может передавать имущество учреждаемым юридическим лицам
Орган, принимающий решение о распоряжении имуществом	1. Уполномоченный орган государственной власти 2. Руководитель учреждения	1. Руководитель учреждения самостоятельно, либо с согласия учредителя 2. Наблюдательный совет учреждения при совершении крупной сделки	исполнительный орган организации в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности и порядком расходования средств, утверждаемыми управляющим советом организации
Ограничения по распоряжению имуществом	Законодательно не определены	1. Согласно собственника 2. Рекомендации наблюдательного совета	утверждение Управляющим советом плана фин.-хоз. деятельности и предложений исполнительного органа о совершении крупных сделок
Ответственность по обязательствам	в пределах находящихся у него денежных средств	всем имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества	всем имуществом
Ответственность учредителя	субсидиарная		отсутствует

4.3. Новые организационные формы учебных заведений

Государственное учреждение не имеет права распоряжаться закрепленным за ним имуществом, но самостоятельно распоряжается средствами, полученными от внебюджетной деятельности (относительность такой самостоятельности будет показана несколько дальше). Распорядиться же имуществом может только собственник, предварительно изъяв его на законных основаниях у образовательного учреждения. Права автономного учреждения в этой части расширяются, поскольку оно имеет право с согласия собственника распоряжаться закрепленным за ним или приобретенным за счет целевых средств недвижимым и особо ценным движимым имуществом (т.е. имуществом собственника, учредителя), а также самостоятельно распоряжается всем остальным своим имуществом, включая недвижимое. Еще более наглядно распределение прав распоряжения объектами собственности по двум формам учреждений можно представить в виде табл. 4.4.

Таблица 4.4. Характеристика возможностей самостоятельного распоряжения собственностью по формам учреждений

	<i>Возможность самостоятельного распоряжения собственностью</i>	
	<i>государственное учреждение</i>	<i>автономное учреждение</i>
Закрепленным имуществом	нет	возможно
Денежными средствами по смете	нет	возможно
Приобретенным по смете имуществом	нет	возможно
Средствами от внебюджетной деятельности	да	да
Приобретенным на внебюджетные средства имуществом	да	да

„Возможно“ в данном случае означает „с согласия собственника“, т.е. при наличии такого согласия распорядиться имуществом можно, при отсутствии согласия — нет. Но распоряжается имуществом все же само учреждение, а собственник может принять только решение о согласии или несогласии.

Интересующиеся могут продолжить заложенную в законодательстве логику определения степени самостоятельности организаций различных видов в распоряжении переданным им имуществом

и довольно легко „спроектировать“ различные виды (или типы) организаций с разными „степенями свободы“ в распоряжении этим имуществом. Подробнее этот вопрос представлен в [17].

Создание автономного учреждения порождает необходимость изменения управления им. Общая характеристика распределения полномочий по уровням управления в государственном автономном учреждении может быть представлена в виде табл. 4.5.

Таблица 4.5. Распределение полномочий в автономном учреждении

<i>Уровень управления</i>	<i>Реализующая структура</i>
Высший орган	Наблюдательный (попечительский) совет
Исполнительный орган Органы управления (функциональные)	Руководитель Ученый совет, другие органы, предусмотренные уставом

Государственная (муниципальная) автономная некоммерческая организация, судя по тому, что государственное имущество передается ей в собственность, государственной может считаться, с моей точки зрения, только номинально. Видимо поэтому в разработках этой формы организации предусматриваются различные „сдержки“ процессов изъятия собственности из сферы образования в виде наблюдательного совета и необходимости его решений по проведению сделок с имуществом. Это, однако, не исключает возможности отчуждения государственного имущества по иным основаниям — в счет погашения задолженности образовательной организации, например. В настоящее время создание формы автономной некоммерческой организации прекращено (точнее — отложено).

Следует заметить, что, несмотря на некоторые различия в формулировках, основным формообразующим элементом для новых организаций являются отношения собственности. А если быть более точным, то пределы самостоятельного распоряжения объектами собственности, переданными организациями или приобретенными ими, и денежными средствами. Именно по этому признаку новые формы образовательных организаций отличаются, в частности, от учреждения. Помимо прочего, это означает, что иных су-

4.3. Новые организационные формы учебных заведений

щественных отличий эти формы образовательных организаций могут и не иметь. Поскольку автономное учреждение как новая форма образовательной организации уже создана законодательно [116], рассмотрим указанные изменения более подробно применительно именно к автономному учреждению.

По своим характеристикам автономное учреждение хотя и отличается от учреждения, но не очень сильно:

- автономное учреждение является все же учреждением и, в принципе, может финансироваться собственником, получать средства государственного или муниципального бюджета в форме субвенций или субсидий;
- собственником имущества автономного учреждения остается государство (в лице уполномоченного органа) или муниципальное образование;
- имущество передается автономному учреждению на праве оперативного управления;
- ответственность по обязательствам распространяется только на часть имущества автономного учреждения;
- учредитель (государство, регион, муниципальное образование) не отвечает (что важно!) по обязательствам автономного учреждения.

Однако такое распределение будет не совсем точным, поскольку не совсем верно отражает роль наблюдательного совета в управлении учебным заведением в форме автономного учреждения. В качестве примера можно привести порядок принятия решения о распоряжении переданным автономному учреждению имуществом. Само решение принимается руководителем учреждения (ректором вуза, например), но для его принятия необходима рекомендация наблюдательного совета, по сути — согласие совета на осуществление действия по распоряжению имуществом, и согласие собственника, т. е. государственного органа, уполномоченного распоряжаться государственным имуществом. Общий вид структуры управления учебным заведением приобретет вид, представленный на рис. 4.1.

Представленная структура управления автономным учреждением в сфере образования отражает направленность на решение следующих основных задач:

- обеспечение участия (точнее — вовлеченности) учредителя в решении задач текущей деятельности автономного учреждения; в частности, в рамках автономного учреждения требуется согласие учредителя на распоряжение имуществом (объектами собственности);
- включение общественной составляющей в управление учебного заведения, причем независимой не только от самого учебного заведения, но и от его учредителя; в состав наблюдательного совета должны входить представители разных групп, заинтересованных в развитии и функционировании учебного заведения, причем выраженного доминирования тех или иных групп не предусматривается;
- сохранение элементов самоуправления учебным заведением через деятельность совета (ученого совета), хотя бы и в форме обсуждения и коллективного принятия решений по основным (важнейшим) вопросам деятельности;
- сохранение принципа единоначалия в руководстве учебным заведением и, на его основе, ответственности одного субъекта за реализацию принимаемых решений (единство исполнительной власти).

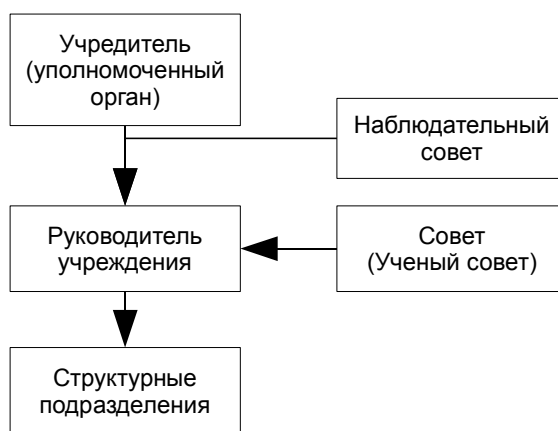


Рис. 4.1. Общая структура управления автономным учреждением

4.3. Новые организационные формы учебных заведений

Возможно, такое построение управления представляется более правильным с точки зрения обоснованности принимаемых решений и контроля за их соответствием требованиям законодательства, политике учредителя (собственника) и интересам потребителей образовательных услуг (прямых и косвенных). Однако по ряду оценок оно обладает как достоинствами, так и некоторыми недостатками [57]. Например, роль наблюдательного совета, по сути дела, сведена не столько к принятию решений по принципиальным для учебного заведения вопросам, сколько к разработке рекомендаций для государственного органа. По сути, это дополнительное звено согласования решения государственного органа о разрешении распорядиться объектом собственности. Весьма вероятным следствием подобного усложнения системы управления является бюрократизация, связанная с увеличением объема отчетных формальностей и процедур.

К сожалению, эти рассуждения пока не основываются на исследовании практического опыта функционирования автономных образовательных учреждений. Поэтому выводы можно делать только предварительные. В дальнейшем жизнь покажет. . .

Этими направлениями совершенствование управления образованием не исчерпывается. Разрабатываются и другие направления, но степень их готовности и (или) приемлемости для системы образования существенно ниже представленных.

В качестве примера можно привести разработку предложений по разделению в образовательном учреждении (в первую очередь в вузе) функций управления образовательной и финансово-экономической деятельностью. В основу такого разделения закладывается довольно здравая мысль о том, чтобы этими видами деятельности занимались профессионалы своего дела: с одной стороны учебная деятельность управлялась специалистами по учебному процессу, а финансово-экономическая — финансистами и экономистами. Ответственность за эти виды деятельности также должна быть разделена между разными людьми и органами управления в учебном заведении. В результате такого разделения управление будет более специализированным, более децентрализованным, и к нему можно будет привлечь большее число заинтересованных лиц в качестве

участников. Причем не только работников данного учебного заведения, но и, например, спонсоров учебного заведения, но главным образом к управлению финансово-экономической деятельностью.

Анализ проблемы показал, что такое решение возможно, законодательные основания для него есть, поскольку закон не ограничивает учебные заведения в создании необходимых органов управления, в том числе и государственно-общественных.

Однако, разделение ответственности за различные стороны деятельности единой организации, как показал анализ, вероятнее всего не приведет к заметным улучшениям в ее работе. Более того, такое разделение может привести к разрыву целей различных видов деятельности: образовательная составляющая будет направлена на совершенствование образовательного процесса и получаемых при этом результатов (повышение качества образовательного процесса, например), а финансово-экономическая — к получению дополнительных доходов, причем не обязательно за счет осуществления образовательной деятельности. Для согласования такого расхождения все равно потребуются создать более высокий уровень управления, что сводит саму идею такого разделения на нет.