**Социальное управление в системе многоуровневого непрерывного образования**

Коренные изменения политической и социально-экономической жизни России, произошедшие в последнее десятилетие, затронули и сферу образования. Кризисная ситуация в обществе в сочетании с рядом радикальных шагов законодательной и исполнительной власти могут привести к фактическому развалу системы образования, являющейся одной из самых мощных и устойчивых опор сохранения самой государственности. Реформа социального устройства современного общества ставит систему образования перед необходимостью адекватного реформирования и управления.

«В настоящее время система управления образованием, отражая в себе общие особенности переходного периода, находится в промежуточной стадии своего движения от прежнего способа деятельности к качественно новому. В ней сложно переплетаются новые, перспективные тенденции и рудименты старого: низкая целенаправленность и запаздывающий, реактивный характер управления, жесткость построения управленческих структур, элементы прежней практики командно-распорядительного управления и др.» [1].

Однако осознание того, что качество и эффективность всей системы образования, а также характер и направление ее развития всецело зависят от структуры и функционирования управления этой системой, что, в конечном итоге, предопределяет ее будущее, выводит на первый план задачу реформирования управления образованием.

Цели реформирования системы управления образованием состоят в создании гибкой, целенаправленной, эффективной системы государственно-общественного управления образованием, обеспечивающей «интенсивное развитие и высокое качество образования, его многообразие и направленность на удовлетворение потребностей страны, запросов личности, общества, многонационального российского государства.

Основное назначение управленческой деятельности – защищать интересы государства, интересы обучающихся, родителей, общеобразовательных учреждений и их работников, обеспечивать систему образования объективными конкретными данными о состоянии дел, выявлять положительные и отрицательные тенденции в системе образования. И строить свою работу необходимо на принципах демократизма, гласности, объективности и конкретности, по возможности не нарушая автономности образовательного учреждения.

Управленческие воздействия должны быть комплексными, затрагивая мотивацию участников образовательного процесса, развитие содержания образования и материальной базы.

Давая мощный импульс общественному развитию, сама система образования, являясь достаточно инертной, не успевает своевременно реагировать на стремительные изменения в общественной жизни. «Консервативность» системы образования несет в себе противоречие. В определенной степени это обусловлено и отставанием в создании и корректировке нормативной базы, затрагивающей образование. С одной стороны, это является положительным моментом, так как система образования играет роль противовеса разрушительным центробежным процессам в обществе, а с другой – она перестает отвечать изменившимся запросам общества и нуждается в функциональных, структурных и управленческих преобразованиях. Эти преобразования должны быть тщательно осмыслены с точки зрения согласования интересов личности, общества и государства и минимизированы [1].

Стратегия управления и ее сложность в сфере образования связаны с тем, что общество в целом не знает, каким оно хочет быть, и, что, естественно, образование как подсистема общества тоже не знает, каким оно должно быть, чтобы соответствовать существующему обществу и его будущему состоянию [3]. Управление, лишенное контроля, обратной связи, становится незрячим, теряет или не находит ориентиров.

В период дестабилизации существовавшая ранее целостность нарушается, и части системы получают большую независимость от целого. Сейчас кардинальным образом изменилась социальная среда, изменились участники и субъекты, содержание, формы и методы образования.

В последнее время появилась тенденция переноса центра тяжести финансовой ответственности за систему общего и профессионального образования на региональный и муниципальный бюджеты, сами образовательные учреждения. Однако значительное отличие экономических и финансовых возможностей регионов страны при таком развитии событий может привести к подрыву принципов федерализма, разрушению единого образовательного пространства России, дальнейшему снижению мобильности и доступа к образованию.

Кроме того, подобная независимость приводит к тому, что появляются отдельные локальные зоны внутренней активности, где происходит процесс самоорганизации. Эта тенденция приводит к разрушению вертикали государственного управления сферой образования, искаженному пониманию образовательными учреждениями и органами управления в регионах и муниципальных образованиях академических и финансово-хозяйственных свобод [1].

Разрушение вертикали государственного управления процессами в образовании неизбежно приводит к дальнейшему разгосударствлению отрасли, увеличивает опасность приватизационных тенденций.

За центром должна сохраниться функция координирования и взаимного приспособления частей. Таким образом, основные управленческие воздействия центра состоят в организации системы, которая, естественно, предполагает разграничение полномочий и установление отношений субординации. При установлении субординации необходимо будет учитывать интересы субъектов образования.

Эффективность управления в сфере образования состоит в слаженном функционировании образовательных учреждений для предоставления качественного образования в условиях реальной экономики путем реализация идеи непрерывного образования, расширение возможности выбора обучаемым траектории образования в условиях пониженной мобильности.

Кроме того, стратегия управления должна быть направлена на повышение эффективности использования существующей материально-технической базы, повышение эффективности использования научного и педагогического потенциала образовательных учреждений высокого уровня за счет интеграционных процессов разных форм и видов, привлечение дополнительных финансовых потоков в сферу образования, повышение компенсационных качеств сферы образования и способности противостоять имеющимся угрозам в сфере образования, а также совершенствование содержания образования в образовательных учреждениях всех уровней путем рационального сочетания федерального, регионального, муниципального компонентов государственного образовательного стандарта и вариативной части.

Наиболее эффективное управление в сфере образования возможно при соблюдении следующих основных принципов:

* обоснованности;
* адекватного финансирования бюджетных средств;
* учета региональных особенностей.

Принцип обоснованности определяется последовательностью социально значимых целей, соизмеримых с уровнем возможных последствий, и потребностью глубокого анализа ситуации, а также подробного обоснования и выработки прогноза ожидаемых результатов. Соблюдение принципа обоснованности обусловлено тем, что стратегия управления в сфере образования, оказывающей большое влияние на состояние социально-экономической и социально-психологической ситуации, обладающей устоявшимися традициями и объективной инертностью, затрагивает интересы широких слоев населения [4].

Проблема согласования интересов образовательных учреждений различных звеньев (высшего, среднего специального, среднего и послевузовского или дополнительного – второго высшего) в системе многоуровневого непрерывного образования в целях формирования специалистов с высокими личностными и квалификационными характеристиками может решаться не только на федеральном уровне при утверждении стандартов образования и типовых программ, но и на региональном уровне, с учетом специфики конкретного региона. Управление в сфере образования следует осуществлять с учетом экономических условий, национально-культурных традиций, обычаев населения и перспектив социально-экономического развития регионов.

Так, в настоящее время четко прослеживается тенденция расширения номенклатуры специальностей регионов (например, юристы, создатели медицинской техники, управленцы-менеджеры и др. готовятся практически в каждой области в местных педагогических или технических университетах, тогда как ранее этим занимались ведущие вузы столиц или крупных регионов). Проблема выбора вузовской или техникумовской (колледж) специальности в своем регионе для выпускника школы усложнилась. Для профилированной подготовки к поступлению в вуз, техникум, аспирантуру необходима дополнительная информация об учебных планах многочисленных специальностей, их дисциплинах и требованиях, а также об общероссийских классификаторах и стандартах специальностей, и о научных направлениях с выделением их подмножеств, доступных в регионе [5].

Указанная проблема решается путем создания интегрированной информационной среды образовательных учреждений региона, в которую в идеальном варианте могут войти все без исключения школы, техникумы, вузы и центры переподготовки. Наполнение информационной среды определяется реальными потребностями субъектов непрерывного обучения, формирующих информационные потоки, а в минимальном объеме – это уже упомянутые выше учебные планы и рабочие или типовые программы по дисциплинам. Так, наличие автоматизированных обучающих курсов (электронных учебников) или их демонстрационных версий позволяет клиенту среды сформировать представление о требованиях курсов, принять решение об их приобретении. Также обоснованно решается вопрос о передаче курса другому образовательному учреждению или напрямую его подразделению, что позволит исключить дублирование.

Для периферийных, удаленных от областных и районных центров школ доступ к информации о специальностях в форме телеконференций представляется наиболее актуальным. Столь же актуальным является и обмен достижениями между преподавателями, например, методиками и примерами для конкретных предметных областей.

В государственных университетах необходимо проводить работы по определению структуры информационной среды и ее наполнению информацией об учебных планах и рабочих программах родственных специальностей образовательных учреждений смежных звеньев (вуз – техникум, вуз – аспирантура). Необходимо также подготовить классификатор и стандарты специальностей в каждом регионе, а также уточнить структуру информационных потребностей самих субъектов многоуровневого непрерывного обучения, чтобы обеспечить максимальную эффективность информационной среды.

Подход к управлению образовательной системой, ориентированный на обеспечение качественных результатов общего образования, должен включать в себя систему отслеживания как спроса на образование первого и второго уровней, так и возможности образовательных территориальных и учрежденческих систем, обусловливающие реальные предложения в сфере образовательных услуг. Анализ проявляющихся и перспективных тенденций может заложить основу корректирующих мероприятий краткосрочного, среднесрочного и пролонгированного действия, обеспечивающих необходимый баланс со стороны предложений в системе общего образования [1].

В условиях многоуровневого непрерывного образования возникает необходимость изменения функций органов управления всех уровней.

На федеральном уровне первостепенной задачей является формирование и осуществление государственной политики в области образования, направленной на развитие системы многоуровневого непрерывного образования в России. Решение этой задачи включает:

* разработку и принятие государственных образовательных стандартов;
* нормативно-правовое обеспечение системы непрерывного образования;
* координация деятельности органов управления образованием субъектов федерации;
* поддержка инновационной образовательной деятельности.

На региональном уровне решаются задачи повышения самостоятельности, комплексности региональных систем образования, включающие:

* обеспечение прав граждан на образование, доступность для граждан получения образования любого уровня;
* формирование региональной образовательной политики, нормативно-правовой базы деятельности региональных образовательных учреждений;
* обеспечение баланса между различными типами и видами образовательных учреждений в соответствии с потребностями граждан и экономического развития региона;
* организация подготовки и повышения квалификации педагогических кадров.

Процессы, определяющие реформирование образования, не смогут обеспечить системных, устойчивых результатов без распространения практики нововведений на уровень управления образовательными системами. В качестве критерия результативности управленческих процессов регионального масштаба необходимо ориентироваться на обеспечение качества образовательной деятельности, определяемого учебно-личностными достижениями учащихся.

Стратегия управления системой многоуровневого непрерывного образования может варьироваться от активно-приспособительной до активно-адаптирующей [2]. В первом случае стратегия управления направлена преимущественно на изменения внутри самой системы, на стремление приспособить его к изменениям внешней среды: социальной, культурной, правовой, экономической. Во втором случае деятельность на управленческом уровне ориентируется не только на изменение системы образования в соответствии с потребностями внешней среды, но воздействуют на внешнюю для образования среду с целью использования ее возможностей для реализации образовательных целей. Активно-адаптирующая стратегия управления в сфере многоуровневого непрерывного образования является наиболее адекватной стремительному темпу перемен в обществе. Она представляет собой ведущий способ реализации государственной политики в образовании, когда органы управления выступают в качестве заказчика по отношению к другим системам. Тем самым реализуется возможность целенаправленно воздействовать на внешнюю для образования среду, создавая условия для изменения среды внутри системы образования.

Кроме этого, стратегии в управлении системой многоуровневого непрерывного образования можно разделить по области воздействия на частичные и системные. Частичная стратегия управления предполагает реализацию отдельных проектов. Это – путь создания так называемых «точек роста» в развитии образования. Данный путь в управленческой стратегии преобладал чаще всего на первых этапах реформирования российского образования. Преимущественная ресурсная поддержка оказывалась образовательным учреждениям новых типов (гимназиям, лицеям и др.) и тем, в которых проводилась экспериментальная работа [5]. Практика показала, что ориентация только на создание «точек роста» не обеспечивает реформирования всей системы, а снижение внимания к работе массовых адаптивных образовательных учреждений ведет к ухудшению качества образования в целом. Высокий уровень учебных достижений учащихся нескольких «продвинутых» школ не компенсирует низкой образовательной подготовки большей части детей в массовых школах. Поэтому системная стратегия управления, которая ориентирует на достижение общего результата в системе многоуровневого образования, более адекватна для того этапа реформирования, в который вступает Россия [2].

Системная стратегия управления прогнозирует изменение требований к образованию в перспективе, использует метод программно-целевого планирования на среднесрочную и более отдаленную перспективу, определяет приоритетные звенья, позволяющие реорганизовать образование в целом, обеспечивает согласование связей между различными звеньями системы непрерывного образования.

Системную стратегию в управлении системой многоуровневого непрерывного образования характеризует системный подход, который базируется на идее целостности развития образовательной системы. Он предполагает, что, планируя стратегию на управленческом уровне, органы управления имеют образ того, что они хотели бы получить в перспективе и, исходя из этого, определяют последовательность действий. Цель выстраивания приоритетов на основе образа прогнозируемого состояния образования – обеспечить такой переход к будущему состоянию, при котором, во-первых, не нарушается стабильное функционирование образовательной системы, во-вторых – выбор стратегий и направлений осуществляется на основе критерия результативности по отношению ко всей системе. многоуровневый образование спрос обеспечение

Кроме этого, системная стратегия управления ориентирована на результат. Желательный результат изменений представляет собой иерархическую структуру диагностируемых и контролируемых целей. Этот принцип управленческой стратегии в образовании представляется чрезвычайно важным в условиях российского образования [1].

Еще одним принципом системной стратегии является принцип опережающего управления, т.е. предвидение возможных осложняющих факторов позволяет реагировать на них до того, как их действие приведет к негативным последствиям для системы образования. Для этого определятся система промежуточных целей, реализация каждой из которых контролируется и служит основанием для принятия тех или иных управленческих решений. Особое место среди промежуточных целей занимает изменение организационной структуры и функциональных процедур внутри самой системы управления.

Наиболее эффективной стратегией в управлении многоуровневой системой образования является программно-целевой подход к управлению. Он предполагает:

* установление социально обоснованных и реально достижимых к определенному сроку целей;
* разработку перечня необходимых действий по всем видам и направлениям деятельности образовательной системы и взаимодействующих с ней внешних организаций и структур;
* определение необходимых средств – финансовых, кадровых, материально-технических, информационных и других;
* определение ответственных исполнителей на уровне управленческих, образовательных, финансовых и других структур, организаций, учреждений, работников.

Осуществление управления системы многоуровневого непрерывного образования требует создания мониторинговой системы отслеживания качества образовательной деятельности на уровне территорий, образовательных учреждений, отдельных педагогов. Только на основе анализа выявленных тенденций в состоянии образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях возможны обоснованные управленческие инновации.

Мониторинг системы многоуровневого непрерывного образования необходим в условиях развития, поскольку возникает потребность в сознательном воздействии на ситуацию, что, естественно, требует отслеживания текущего состояния.

В качестве параметров отслеживания текущего состояния системы профессионального образования могут быть предложены три группы параметров [1]:

1. Входные параметры, характеризующие потребность населения в услугах на различных образовательных уровнях:
   * конкурс по профессиям;
   * его колебания по годам.
2. Выходные параметры, определяющие спрос на выпускников профессионального учебного заведения в регионе:
   * показатели трудоустройства выпускников по профессиям;
   * колебания показателей трудоустройства по годам.
3. Параметры, характеризующие саму систему многоуровневого профессионального образования:
   * штат педагогов по направлениям с учетом педагогической категории;
   * количество подготовок (по отраслям и количеству учащихся);
   * количество обучающихся по специальностям, профессиям;
   * занимаемые площади;
   * открытие (закрытие) новых специальностей и профессий;
   * отсев обучающихся по годам.

Стратегия управления системой многоуровневого образования должна включать такой элемент, как маркетинг в образовании региона. Образовательный маркетинг предполагает выявление, анализ и использование при принятии управленческих решений механизмов соотношения спроса и предложения на образовательные услуги в пространстве региона. Этот механизм необходимо рассматривать на двух уровнях:

* востребованность результатов образовательной деятельности на региональном рынке труда, создающая первый – экономико-производственный – уровень спроса;
* востребованность образовательных услуг, предлагаемых государственной системой общего образования, родителями и учащимися – второй уровень спроса, опосредованно определяемый первым уровнем.

Для определения соответствия состояния системы многоуровневого непрерывного образования некоторым ожидаемым стадиям ее развития необходимо учитывать, что управление образованием является многоаспектным процессом, поэтому, кроме педагогического и экономического, необходимо учитывать политический и культурный аспекты.

Экономический аспект включает показатель эффективности использования финансовых и материальных ресурсов и технических средств в соответствии с экономическими законами.

В качестве критерия педагогического аспекта выступает уровень учебных достижений учащихся, соответствующий целям системы профессионального образования, при учете получения его наиболее эффективным образом.

Политический аспект является показателем степени удовлетворенности социальных требований к системе профессионального образования ведущих социальных слоев общества.

Культурный аспект демонстрирует степень включенности субъектов образовательного процесса в жизнь разнообразных групп общества, что, в свою очередь, проявляется в степени участия их в управлении [1].

При составлении перечня параметров отслеживания состояния системы профессионального образования необходимо, чтобы они отражали все аспекты процесса.

Параметры должны представлять интересы разных заказчиков: учащегося, производства, региона и государства, через которые могли бы отслеживаться их интересы.

Поскольку функционирование системы многоуровневого непрерывного образования представляет собой сложный и противоречивый процесс, проведения мониторинговых исследований позволяют проанализировать динамическую модель функционирования системы профессионального образования в реальных социально-экономических условиях.

Способ управления внутри интегрированных структур в значительной степени зависит от формы интеграции, экономической ситуации в стране и в регионе.

Управление строится на сочетании единоначалия, где руководитель является единственным лицом, координирующим совместные действия различных подразделений, и коллегиальности, предполагающей демократические формы управления с участием научно-педагогической общественности и учащихся.

В этом случае формируется «пирамида управления» с выделением администрации в различных звеньях многоуровневой системы. Во главе «пирамиды» стоит президент. Кроме этого, вводятся должности руководителей подразделений, например, директора колледжа, ректора института, с соответствующим набором реализуемых функций и исполняемых обязанностей. При этом наиболее тщательно должны быть проработаны вопросы управления в интегрированной структуре с четкими разграничениями обязанностей и ответственности руководителей и структурных звеньев, а также процедурные и технологические вопросы принятия решения и контроля их исполнения.

Отражением коллегиального характера управления является наличие ученого совета образовательного учреждения и отдельных звеньев многоуровневой системы (институтов, факультетов, колледжей и других), а также координационных советов по разделам совместной деятельности.

«Необходимым элементом осуществления деятельности интегрированной структуры является технологически обеспеченный хозяйственный механизм, который должен предусматривать нормативы и правила перераспределения внебюджетных средств между подразделениями-донорами и дотационными подразделениями, имеющими высокую социальную и научную значимость (например, факультеты базовой и фундаментальной подготовки)» [1].

При осуществлении интеграции на первых этапах производится приведение функций структуры в соответствии с новыми проектными документами, договорами о сотрудничестве. Важно заложить рациональную технологию оценки деятельности отдельных подразделений, основанную на системе ясных и легко проверяемых показателей.

Основной критерий результативности стратегий управления многоуровневой образовательной структуры является реальное повышение учебно-личностных достижений выпускников, отвечающее требованиям общества.

В этой связи деятельность интегрированных образовательных учреждений требует проведения мониторинговых исследований качества знаний, включающие проведение итоговой аттестации выпускников, освоивших образовательные программы различного уровня (основное и общее среднее; начальное, среднее и высшее профессиональное образование) и сертификацию образовательной структуры в целом. На основе данных объективной экспертизы можно будет судить о результатах деятельности многоуровневой структуры.

Одним из важнейших направлений кадрового обеспечения качественных изменений в многоуровневой образовательной структуре остается повышение квалификации, подготовка и переподготовка педагогических кадров, в том числе и по новым, социально востребуемым специальностям.

Мониторинг профессиональной компетентности включает [2]:

* социологический мониторинговый опрос, проводимый среди слушателей института по выборке, адекватной демографическим и профессиональным показателям работников образования области;
* систему диагностических процедур по тестовому (в том числе и с использованием компьютерных технологий) и экспертному отслеживанию уровня профессиональной компетентности педагогических и руководящих кадров образования на курсах повышения квалификации и переподготовки;
* систему диагностики профессионализма работников образования, составляющей основу процесса экспертирования в ходе первого направления аттестации.

Результаты мониторинговых исследований на уровне многоступенчатых образовательных структур служат для оценки эффективности их деятельности, включающей совершенствования образовательных процессов, создания комфортных условий для обучающихся и т.д.

Полученные результаты могут быть использованы для оценки прогнозов, приемлемости конкретного направления и коррекции дальнейшей стратегии управления многоуровневой образовательной структурой.

Результаты исследований на различных ступенях системы многоуровневого непрерывного образования могут быть использованы для оценки эффективности функционирования системы, то есть использования резервов взаимосвязей образовательных учреждений разных уровней.

**Библиографический список**

Основные положения концепции очередного этапа реформирования системы образования Российской Федерации (итог. материал семинаров раб. группы Комиссии по реформированию образования) [Текст] // Курьер образования. – 2007. – № 2. – courrier.com.ru / co-2/co-2 /0ref.htm

Солодкая, М.С. Управление образованием: философско-методологический аспект [Текст] / М.С. Солодкая // CREDO. – 2008. – № 4. – credo.osu.ru/004/001.shtml

Разработка документации системы менеджмента качества Южно-Российского государственного университета экономики и сервиса на основе международных стандартов ИСО серии 9000 [Текст]: отчет о НИР (заключит.) / Южно-Рос. гос. ун-т экономики и сервиса; рук. С.П. Петросов; исполн.: Н.П. Воронова [и др.]. – Шахты, 2006. – 241 с.

Сапронов, А.Г. Использование информационных технологий в управлении учебным процессом многоуровневого университетского комплекса [Текст] / А.Г. Сапронов, И.М. Мальцев, Е.А. Попова, Ю.А. Хоменко // Системы управления качеством высшего образования: материалы Третьей междунар. науч.-практич. конф. – Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 2008. – с. 104–107.

Келс, Г. Процесс самооценки: руководство по самооценке для высшего образования [Текст] / Г. Келс. – М., 2009. – 152 с.

Ойхман, Е.Г. Реинжиниринг бизнеса: реинжиниринг организаций и информационные технологии [Текст] / Е.Г. Ойхман, Э.В. Попов. – М.: Финансы и статистика, 2007.