

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

УДК 001

DOI: 10.17853/1994-5639-2017-2-72-88

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В. П. Панасюк

*Ленинградский областной институт развития образования, Санкт-Петербург
(Россия).*

E-mail: panasyukvpqt@mail.ru

Аннотация. *Введение.* Современный этап развития образования в России, характеризующийся продолжающимися реформами и интенсивными инновационными процессами, требует существенных изменений в управлении этой социальной сферой. Необходимо не только пересмотр парадигмы управления, но и целый комплекс мер по повышению его эффективности и снижению излишней централизации.

Цель работы – изучение состояния и перспектив управления образованием в Российской Федерации.

Методология и методики исследования. Автор использовал методологию междисциплинарного и системного подходов к анализу рассматриваемого феномена, методы теоретического анализа, синтеза и обобщения.

Результаты. Выявлены негативные тенденции и противоречия в современном управлении образованием и образовательными системами, включая проблемы разграничения прав, компетенций и полномочий органов различных уровней управления. Состояние управленческой сферы образования рассмотрено в контексте общих проблем его модернизации и ключевых инновационных векторов развития общества. Произведен детальный разбор парадигмальных оснований управления; его системность и сбалансированность представлены с позиций полномочий субъектов управления и видового разнообразия реализуемых ими функций. Проанализированы системогенетические основания управления, его цикличность, соответствие принципам системного наследования; результативность, эквивиальность, эффективность управления в ее социальном, экономическом, педагогическом и организационном измерениях.

Научная новизна исследования заключается во вскрытии причин разрыва между должным и существующим управлением системой образования. Намечены перспективные направления совершенствования данной области.

Практическая значимость работы состоит в рекомендациях по воплощению предлагаемых идей, касающихся пересмотра сложившихся подходов к управлению образованием и образовательными системами.

Ключевые слова: управление образованием и образовательными системами; парадигмальные основания управления; эффективность управления.

Для цитирования: Панасюк В. П. Управление образованием и образовательными системами: состояние, тенденции, проблемы и перспективы // Образование и наука. 2017. Т. 19. № 2. С. 72–88. DOI: 10.17853/1994-5639-2017-2-72-88.

EDUCATION AND EDUCATIONAL SYSTEM MANAGEMENT: STATUS, TRENDS, PROBLEMS AND PROSPECTS

V. P. Panasyuk

Leningrad Regional Institute of Education Development, St. Petersburg (Russia).

E-mail: panasyukvpqm@mail.ru

Abstract. *Introduction.* The current stage of development of education in Russia, characterized by the continuation of reforms and intense innovation processes, require essential changes in management. It takes not only a revision of the paradigmatic foundations of such management, but also the adoption of complex measures for improving its efficiency, and reducing excessive centralization.

The aim of the present publication is to study the status and prospects of education management in the Russian Federation.

Methodology and research methods. The author used the methodology of an interdisciplinary and system-based approaches to the analysis of the considered phenomenon; methods of theoretical analysis, synthesis and generalization.

Results. Negative tendencies and contradictions in modern management of education and educational systems, including problems of differentiation of the rights, competences and powers of bodies of various levels of management are revealed. The condition of education management is considered in the context of common problems of its modernization and key innovative vectors of development of the society. Detailed analysis of paradigmatic foundations of management is carried out; its systemacity and balance are presented from the positions of management members and a specific variety of the functions realized by them. System-genetic foundations of management, its recurrence, compliance with the principles of system inheritance are analysed; effectiveness, equifinality, management

efficiency in its social, economic, pedagogical and organizational measurements are studied.

Scientific novelty concludes in the reasons identification of a gap between the proper and existing management of an educational system. The perspective directions of improvement of this field are singled out.

Practical significance. The author provides the recommendations on the use of the proposed ideas concerning the revision of the current approaches to the management of education and educational systems.

Keywords: education and educational systems management, paradigmatic management bases; management efficiency.

For citation: Panasyuk V. P. Education and educational system management: status, trends, problems and prospects. The Education and Science Journal. 2017. Vol. 19. № 2. P. 72–88. DOI: 10.17853/1994-5639-2017-2-72-88.

Введение

Функционирование и развитие экономики в России, повышение ее глобальной конкурентоспособности определяются не только инвестиционными возможностями, законодательными инициативами, инновационным потенциалом или внешними сдерживающими факторами, а прежде всего наличием квалифицированной рабочей силы, качественными изменениями в структуре человеческого капитала, в приращении которого ключевая роль принадлежит сфере образования.

Представляется, что внешне как бы правильный, транслируемый в течение нескольких последних десятилетий тезис о главной проблеме российской экономики – ориентации преимущественно на экспорт сырья (прежде всего углеводородов), по сути, может рассматриваться как ложный, поскольку следствие преподносится как причина. Чтобы слезть с «нефтяной иглы», государство должно позаботиться о подготовке специалистов, способных обслуживать и интенсивно развивать наукоемкое, высокотехнологичное производство. Иными словами, структурные изменения в экономике, ее переход на новый технологический уровень возможны, в первую очередь, при сочетании в науке фундаментального задела и развития ее прикладного сектора, сбалансированности качественного функционирования систем общего и профессионального образования, в том числе высшей школы [1, 2]. В связи с этим имеет смысл остановиться на некоторых проблемах управления данной областью, анализе результатов ее реформирования за годы существования новой России и текущих процессов модернизации.

Это важно сделать именно сейчас, когда в связи с кадровым обновлением Министерства образования и науки Российской Федерации осуществляется попытка в режиме цейтнота провести некую ревизию итогов реформ и скорректировать образовательную политику.

Обозначим круг концептуально-методологических проблем и вопросов, которые, на наш взгляд, являются наиболее важными и перспективными для обеспечения успешной реализации и совершенствования управления образованием и которые будут рассмотрены далее. К ним относятся:

- парадигмальные основания управления;
- системность и сбалансированность управления с позиций полномочий его субъектов, реализуемых ими функций, видового разнообразия;
- системогенетические основания управления, прежде всего его цикличность, соответствие принципам системного наследования;
- результативность, эквивифинальность, эффективность управления в ее социальном, экономическом, педагогическом и организационном измерениях.

Данный перечень не исчерпывает всех аспектов управления образовательными системами, нуждающихся в анализе. Однако объем статьи не позволяет расширить круг обсуждаемой темы.

Обзор литературы

Проблематика управления образованием, в силу своей сложности, изначально является междисциплинарной. Ее рассмотрение может и должно базироваться на теоретическом, концептуально-методологическом базисе педагогики, теории управления, системологии, социологии и других научных дисциплин.

К настоящему времени феномен управления образовательными системами в той или иной мере изучен с позиций системологии образования, системогенетики и теории циклов [3–5]; социологии образования [6–8]; образованиеведения, теории социального и внутришкольного управления [9–12]; квалитологии образования, квалитметрии управления социальными системами [13–15]; философии и культурологических основ образования [16].

Нам представляется плодотворным целый ряд выдвинутых исследователями идей: процессный, проектно-квалитативный, парадигмальный подходы к управлению образовательными системами; педагогическое проектирование, использование системной инженерии, методологии функционального моделирования; управление образовательной системой на основе цикличности и с учетом этапов жизненного цикла; разработка и применение норм и стандартов в управлении образовательными структурами; системное управление инновационными процессами в образовании и др.

Однако при безусловной ценности многообразных точек зрения в разрозненном виде они не позволяют получить полное, законченное представление о состоянии и тенденциях управления образовательной сферой.

Материалы и методы

В нашей работе мы опирались на контент-анализ базы научных источников и доступные статистические данные о работе региональных органов управления образованием, региональных институтов развития образования и академических институтов Российской академии образования. Некоторые положения статьи были выдвинуты нами ранее в статьях и монографиях, изданных в период с 1997 по 2016 г. и посвященных проблемам управления школой, вопросам качества и квалиметрии образования, проектирования и применения систем его обеспечения и оценки.

Результаты исследования

Ведущая роль в управлении образованием принадлежит **парадигмальным основаниям**. Ошибки на этапе формулирования исходных, дедуктивных положений, концептуальных принципов и идей чреватой потерей не только материальных и финансовых, но и человеческих ресурсов, замедлением темпов развития, снижением конкурентоспособности образовательных структур различного уровня. Данные ошибки усугубляются, если начинают активно транслироваться управленцами всех уровней и закладываться в политику менеджмента конкретных образовательных учреждений.

В таблице сказанное проиллюстрировано на примере двух, как нам представляется, далеко не бесспорных парадигмальных установок, реализуемых уже на протяжении многих лет в российском образовании: обозначены причины возникновения таких установок, их последствия и способы минимизации отрицательных последствий.

Примеры парадигмальных установок, негативно влияющих на качество управления образованием
 Examples the paradigmatic backgrounds negatively influencing the quality of education management

Парадигмальные установки	Причины возникновения, проявления	Последствия (риски) применения	Альтернативы, меры по минимизации отрицательных последствий
1	2	3	4
Образование – услуга	Превратное понижение рыночных отношений.	«Вымывание» воспитательной компоненты из образова-	Активное публичное продвижение на всех уровнях те-

1	2	3	4
	<p>Практика формирования государственных (муниципальных) заданий автономным и бюджетным образовательным организациям</p>	<p>тельного процесса. Навязывание обучающимся сомнительных услуг. Неконтролируемый рост негосударственного сектора образования, нередко предоставляющего услуги низкого качества</p>	<p>зиса о том, что образование – это общественное благо (такой статус образования был зафиксирован в принятом в 2012 г. Федеральном законе № 273)</p>
<p>Образование – заведомо убыточная сфера</p>	<p>Управление социально-экономическими системами на коротких циклах с превратным пониманием эффекта от инвестиций. Бюджетная практика</p>	<p>Стагнация образования. Форсированное подталкивание образовательных организаций к внебюджетной деятельности в ущерб качественному исполнению своих уставных задач и социальной миссии. Переориентация менеджмента образовательных организаций на решение финансово-экономических задач в ущерб социально-педагогическим целям и результатам</p>	<p>Рассмотрение образования как инвестиционно привлекательной сферы и фактора роста человеческого капитала, производительных сил, производительности труда и качества жизни. Применение в ходе формирования бюджетов разных уровней норм по соотношению затрат на образование и затрат на другие нужды. Принятие политических решений в части установления разумных соотношений уровней оплаты труда педагогических работников и оплаты труда в экономике, административный контроль выполнения данных решений</p>

Необходимо обратить внимание на соотношение дедуктивных и индуктивных начал в парадигмальных установках управления образованием. Аспект дедуктивности предполагает, что субъект управления, сформулировав для себя некое общее представление о своих действиях в отношении управляемого объекта, только после этого реализует стратегию управления и осуществляет конкретные управленческие шаги. Однако, к сожалению, на практике управление образовательными системами чаще всего происходит по индуктивному сценарию: сначала принимаются управленческие решения с нормативным закреплением и осуществляются действия по их исполнению, а уже потом они получают некое обоснование.

Примером индуктивного подхода может служить история с весьма успешным принятием в 2013 г. профессионального стандарта педагога¹. До сих пор ни его разработчики, ни федеральный орган управления образованием в лице Минобрнауки России не могли дать внятный ответ научно-педагогической общественности о цели и порядке применения этого документа. Лучший вариант выхода из сложившейся тупиковой ситуации – отсрочка вступления стандарта в силу до 2019 г. Можно привести множество и других «образцов» парадигмальной непоследовательности в управлении образованием: перевод российской высшей школы на двухуровневую модель (ФЗ-273 уже узаконил трехуровневую модель высшего образования²); нескончаемое «усовершенствование» Единого государственного экзамена; проведение начиная с 2012 г. рейтингового ранжирования вузов по сомнительным критериям; попытки в 2013–2014 гг. реформирования системы педагогического образования³ и др. Торопливые, необдуманые решения, стимулирование сомнительных инноваций, популистские действия, приносящие эффект в лучшем случае только в краткосрочной перспективе, а на самом деле ничуть не способствующие преодолению отставания развития образования от запросов экономики и производства, – все это имеет крайне отрицательные последствия, так как связано с неоправданными колоссальными финансовыми издержками и порождает комплекс новых проблем и противоречий, которые накладываются на уже имеющиеся.

¹ Профессиональный стандарт «Педагог (педагогическая деятельность в дошкольном, начальном общем, основном общем, среднем общем образовании) (воспитатель, учитель)» (утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18 октября 2013 г. № 544н).

² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

³ Комплексная программа повышения профессионального уровня педагогических работников общеобразовательных организаций (утверждена 28 мая 2014 г. № 3241п-П18).

Чтобы исключить управленческий произвол, можно и нужно ставить вопрос о многоступенчатой, многоуровневой и многосубъектной экспертизе проектов управленческих решений. Для той же цели следует использовать потенциал имитационного моделирования на основе математического аппарата и потенциал теорий вероятности и анализа операций. Необходимо законодательно установить обязательные нормы и разработать процедуры проведения экономического, правового и профессионального аудита управленческой деятельности на всех уровнях.

Особенно много проблем и противоречий накопилось в вопросах, связанных с полномочиями субъектов управления образованием¹, реализуемыми ими функциями, видовым разнообразием управления. Решение этих проблем осуществляется путем корректировки нормативной правовой базы и организационно-штатной структуры, внедрения современных автоматизированных информационно-управляющих систем, применения механизмов межбюджетного регулирования, стандартизации, создания государственно-общественных контролирующих структур.

О системности и сбалансированности управления образованием и образовательными системами можно говорить в позитивном ключе, если соблюдается известный в науке принцип Эшби – соответствие уровней сложности управляющей и управляемой систем; если инновационные процессы в образовании повышают его конкурентоспособность и способность отвечать на социальные и экономические вызовы, а не ведут к снижению образованности населения и росту стохастичности, неуправляемости образовательных систем; если высшим (федеральному и региональным) уровням управления образованием не приходится в «ручном режиме» решать проблемы, являющиеся, по своей сути, полномочиями муниципальных органов власти и менеджмента образовательных организаций.

В настоящее время в России сложилась достаточно жесткая, централизованно-вертикальная система управления образованием со значительной концентрацией власти и полномочий у высших его структур (Министерства образования и науки Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих надзор и управление в сфере образования). С одной стороны, это обеспечивает эффективность выработки и реализации единой образовательной политики, сохранение единого образовательного пространства страны, воспроизводство кадрового потенциала отрасли. С другой стороны, несовершенство, противоречивость и частая обновля-

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

емость законодательства, отсутствие должной квалификации и исполнительская недисциплинированность в низовых звеньях, нехватка ресурсов, несовпадение интересов государственных и негосударственных структур, власти и бизнеса порождают такой круг задач и проблем субъектов управления высшего уровня, который выходит далеко за пределы их фактических возможностей влияния и принятия эффективных решений. Если в отношении оперативного управления еще можно говорить о случаях адекватного реагирования, то стратегическое управление полностью или частично дестабилизировано.

Помимо прочего, высшие органы управления образованием находятся под определенным влиянием научных школ, грантополучателей, экспертных сообществ, бизнес-структур в лице книгоиздателей, производителей оборудования, технических средств обучения. В настоящее время используются механизмы аутсорсинга, передачи на контрактных условиях, с помощью государственного задания ряда работ в рамках «Федеральной целевой программы развития образования в РФ» уполномоченным, подведомственным организациям и исполнителям. В структуре Минобра находится Российская академия образования, около 270 подведомственных федеральных государственных организаций высшего образования и около 50 федеральных государственных научных организаций и центров, которые осуществляют фундаментальные и прикладные исследования, участвуют в научно-методическом сопровождении федеральных и региональных инновационных программ и проектов. В подчинении Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки находится 5 подведомственных организаций. В каждом из субъектов Российской Федерации созданы и функционируют соответствующие региональные структуры, контролирующие соблюдение законодательства в сфере образования. Почти в каждом регионе созданы специализированные государственные организации по оценке качества образования.

Такая концентрация ресурсов, научно-методического, кадрового потенциала свидетельствует не столько о «перегреве» структур управления высшего уровня, сколько об их неспособности реально оценить степень своей ответственности за те или иные аспекты функционирования образовательной системы. Подтверждением тому может служить, например, реализуемая с мая 2016 г. процедура проведения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки Всероссийских проверочных работ (ВПР) в выпускных классах начальной школы по трем предметам (математика, русский язык, окружающий мир). Идея сама по себе хорошая, но предполагается, что ВПР не имеют статуса итоговой аттестации и оценка выполнения заданий по предметам проводится на местах. Возникает вопрос о целесообразности такой процедуры, поскольку федеральный орган исполнительной власти по результатам ее

проведения не принимает решений в отношении итоговой аттестации обучающихся, не происходит улучшения качества методической работы, коррекции дополнительных профессиональных программ (профессиональной переподготовки, повышения квалификации) педагогических работников и т. п. При этом следует отметить, что в соответствии с ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» ответственность за качество подготовки обучающихся несет образовательная организация.

Представляется, что федеральные и региональные структуры управления образованием в большей мере должны сосредоточиться на выработке и проведении государственной политики в сфере образования (сейчас, например, особенно актуальны вопросы выравнивания различий в качестве образования в разных регионах и территориях); совершенствовании образовательного законодательства (возможно, следовало бы, по примеру Республики Беларусь, разработать и принять кодификационный закон об образовании); развитии новых механизмов в системе непрерывного образования, стимулировании образования взрослых; омоложении кадрового состава системы общего и профессионального образования; стимулировании развития научных педагогических школ и др.

Видовое разнообразие функций управления в последние годы, особенно на высших уровнях, все больше сводится к контролю, мониторингу и оценке¹. Причем очень часто собранные на их основе обширные статистические данные и информация не находят рационального применения в управленческом процессе. Субъекты управления стремятся выстраивать его, не заботясь об обратной связи, не принимая во внимание, что данный стиль работы в быстро изменяющихся условиях имеет существенные ограничения. Управление выстраивается применительно к весьма непродолжительным циклам. Так, на низших уровнях преобладают управление календарно развивающимися операциями, одноконтурное (поверхностное) управление, управление с неполной информацией на «входе».

Всё вышеизложенное указывает на необходимость осуществления в рамках действующего законодательства мер по оптимизации распределения полномочий по уровням управления. Речь идет, прежде всего, об усилении ответственности менеджмента на институциональном (в образовательных орга-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»; Приказ Минобрнауки России от 14 июня 2013 г. № 462 «Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией»; Приказ Минобрнауки России от 05 декабря 2014 г. № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность».

низациях) и муниципальном уровнях за выполнение своих обязанностей и об одновременном создании механизма защиты этих уровней от неправомерного вмешательства сверху, от подмены их деятельности (даже при условии субсидирования части расходов) субъектами управления более высоких уровней.

Переходя к **системогенетическим основаниям** управления, обратимся, прежде всего, к механизмам системного наследования, которые, по мнению А. И. Субетто, обеспечивают стабильность, качество образовательных систем и воспроизводимость основных их элементов [4]. Посредством системного наследования, благодаря управленческим решениям, в настоящее время воспроизводятся устоявшиеся подходы к повышению квалификации и профессиональной переподготовке педагогических кадров; организации образовательного процесса в школе в виде классно-урочной системы и т. д. Есть примеры, когда нарушение на определенном этапе системогенетических законов обусловило необходимость воссоздания отдельных утраченных элементов системы образования (например, физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне»; Всероссийского движения школьников и др.).

Вместе с тем интенсивная инновационная деятельность последних лет обусловила принятие таких управленческих решений, которые внесли либо могут внести существенные изменения в механизм наследования. Принятие профессионального стандарта педагога и продекларированные намерения осуществить на его основе введение дифференцированных уровней квалификации учителей, фиксирующих развитие их профессиональной карьеры, чревато отрицательными последствиями, так как способно породить нездоровую конкуренцию в педагогических коллективах. Создание условий, при которых отдельный учитель непомерно стремится к профессиональному успеху, игнорируя коллективистскую природу педагогической деятельности, может обернуться не только снижением качества образовательного процесса, значительным ухудшением социально-психологического климата в школах, но и необратимыми кадровыми процессами в системе общего образования.

Отдельным предметом анализа системогенетических процессов в образовании с позиций влияния на них управления является принятый в 2010 г. Федеральный закон, устанавливающий переход всех государственных (муниципальных) детских садов, школ, техникумов, колледжей, вузов в статус либо казенных, либо бюджетных, либо автономных учреждений¹. Заметим, что данное решение, по сути, внесло в систему общего

¹ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изменениями и дополнениями).

и профессионального образования новые элементы, которые изменили целый ряд связей и отношений в этой системе, прежде всего организационно-управленческих и экономических (порядок и нормативы финансирования, использования имущества; возможности для внебюджетной деятельности и др.).

Шестилетний период применения норм данного закона показал, что принятые для его исполнения учредителями образовательных учреждений решения в части политики отнесения их к одному из трех типов учреждений, установления нормативов финансирования, порядка открытия бюджетного и внебюджетного счетов и т. п. не улучшили, а, возможно, ухудшили финансово-экономический статус и потенциал развития тех учреждений, которые до перехода на новые правила числились аутсайдерами и демонстрировали низкие показатели качества своей деятельности.

Любое управление в социальных системах, в том числе в сфере образования, предполагает направленность на определенный результат и ориентацию на эффективность. Поэтому важными аспектами анализа управления образованием и образовательными системами выступают его **эквивифинальность, результативность и эффективность.**

Эквивифинальность – ключевой критерий эффективности управления, если речь идет о такой его разновидности, как финитное управление. Эквивифинальность показывает достижение конечных результатов, заявляемых в том или ином управленческом проекте. В той или иной степени были достигнуты первоначально выдвигаемые цели в ходе информатизации образования, доведения средней заработной платы отдельных категорий педагогических работников до сопоставимых значений по экономике регионов и др. Для этого выделялось целевое финансирование, принимались специальные программы, нормативные правовые акты, издавались специальные организационно-распорядительные акты, выделялись субсидии, был задействован административный ресурс, велось динамическое мониторинговое наблюдение.

Вместе с тем можно привести десятки примеров управленческих инициатив, предполагавших позитивные изменения в образовании, намеченные к определенному сроку, но не состоявшиеся в силу отсутствия должного обеспечения достижения заявленных целей: это проект создания Общероссийской системы оценки качества образования (две попытки за 25 лет); проект введения государственных именных финансовых обязательств; оптимизация сети вузов; реформирование педагогического образования и т. д.

Проблемами эквивифинальности управления в образовании являются не только и не столько ограниченность ресурсов, сколько несформирован-

ность или низкая эффективность формируемых программно-целевых структур; преимущественная опора на административные методы; изначальная ошибочность в постановке целей.

Эквивиальность управления образованием и образовательными системами тесно связана с аспектами эффективности, среди которых в теории управления выделяют следующие:

- социальная эффективность отражает степень удовлетворенности населения, потребителя образовательных услуг, участников образовательных отношений;
- педагогическая эффективность показывает степень достижения образовательных результатов, эффекты на личностном уровне от процессов обучения и воспитания;
- организационный аспект эффективности демонстрирует достижение целевых индикаторов, выполнение управленческих решений, реализацию плановых, программных мероприятий в установленные сроки;
- экономическая эффективность позволяет сопоставить полученные результаты, достигнутые эффекты с приложенными ресурсами, прежде всего материально-финансовыми [1, 13, 15].

Проблема современного управления образованием состоит в том, что при оценке эффективности той или иной образовательной системы, того или иного субъекта управления, образовательной организации акцент неправомерно смещается в экономическую область [15–18]. Эффективность в усеченном ее понимании очень часто используется для развития конкуренции. Так, при формировании государственного (муниципального) задания образовательной организации применяются нормы подушевого финансирования. Однако при этом игнорируется основополагающее положение о том, что образование – это общественное благо и период возврата вложенных в него средств является достаточно продолжительным (по разным оценкам от 10 и более лет). Таким образом, использование эффективности как одного из ключевых критериев в системах управления образованием требует баланса всех перечисленных выше четырех ее составляющих.

Обсуждение и заключения

Представленный в статье анализ проблем управления образованием и образовательными системами дают основания для комплекса предложений по разрешению вскрытых противоречий. Необходимы:

- разработка и реализация программы подготовки новой формации управленцев, новая модель выстраивания управленческой карьеры в сфере образования;

- постановка вопроса о качестве управления, реализации научного подхода к оценке его качества, включая использование потенциала и достижений квалитетрии управления, экспертной, таксономической, индексной, вероятностно-статистической и других ее специальных разделов [14];
- разработка и принятие серии нормативных правовых, подзаконных актов, определяющих построение и применение Национальной системы обеспечения качества образования в Российской Федерации;
- применение механизма имитационного моделирования в контуре стратегического управления, на этапе проработки и инициации крупных (значимых) изменений в образовании, образовательных системах;
- применение потенциала функционального моделирования, методологии функционального моделирования IDEF, особенно если речь идет о реконструкции (реинжиниринге) или замене существующих либо проектировании новых систем и организационных механизмов¹;
- использование моратория на изменения, отмена принятых управленческих решений в привязке к продолжительности определенных циклов (прежде всего цикла подготовки обучающихся на том или ином уровне образования);
- разработка и принятие в статусе нормативного правового документа стандарта качества управления образовательной организацией, муниципальной и региональной системами общего, профессионального и дополнительного образования.

*Статья рекомендована к публикации
д-ром пед. наук, проф. Ю. А. Шиховым*

Список литературы

1. Панасюк В. П., Ковальчук О. В. О политике качества общего образования // Стандарты и качество. 2014. № 7 (925). С. 76–79.
2. Fedorov V. A. & Tretyakova N. V. The Development of Vocational Pedagogical Education in Russia (Organizational and Pedagogical Aspect) // International Journal of Environmental and Science Education. 2016. № 11 (17). P. 9803–9818. Available at: <http://www.ijese.net/makale/1207>.
3. Бурдые П., Пассрон Ж. К. Воспроизводство: элементы теории системы образования. Москва: Просвещение, 2007. 267 с.
4. Субетто А. И. Системогенетика и теория циклов: в 2 кн. Москва: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 1995.

¹ Методология функционального моделирования IDEF0. Руководящий документ РД IDEF0. 2000. М.: Изд-во стандартов, 2000. 75 с.; Integration definition for function modeling (IDEF0) // Draft Federal Information Processing Standards Publication 183. 1993, December 21.

5. Субетто А. И. Основы системологии образования: монография в 2 ч. Москва: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2006. 251 с.
6. Григорьев С. И., Матвеев Н. А. Неклассическая социология образования XXI века. Барнаул, 2001. 212 с.
7. Лисицын С. А., Урсу И. С. Социологическое исследование образования: методология и методика / под общ. ред. И. С. Урсу. Санкт-Петербург: ЛОИРО, 2003. 256 с.
8. Собкин В. С., Адамчук Д. В. Социология образования: Единый государственный экзамен в контексте педагогической деятельности // Преподавание истории и обществознания в школе. 2015. № 2. С. 49–56.
9. Богачек И. А. Философия управления: очерки профессионального управления. С.-Петербург: Наука, 1999. 232 с.
10. Елиферов В. Г., Репин В. В. Бизнес-процессы: регламентация и управление: учебное пособие. Москва: ИНФРА-М, 2012. 318 с.
11. Жилина А. И. Эталонная модель профессиональной компетентности менеджера (руководителя). С.-Петербург: ИОВ РАО, 2002. Кн. 3. 228 с.
12. Ковальчук О. В. Теория и практика управления инновационными процессами в муниципальной системе образования: монография. Санкт-Петербург: Издательство Политехнического университета, 2013. 140 с.
13. Субетто А. И. Квалитология образования. С.-Петербург; Москва: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2000. 220 с.
14. Субетто А. И., Чернова Ю. К., Горшенина М. В. Квалиметрическое обеспечение управленческих процессов. Санкт-Петербург: Астерион, 2004. 278 с.
15. Литвиненко Э. В. Квалитетрия управленческой деятельности руководителей образовательных учреждений: монография. Москва: Прометей, 2005, 252 с.
16. Akimova O. V., Ledyankina O. V., Fomin, E. P. Conceptual Basis of Educational Service Resource Support // International Journal of Environmental and Science Education. 2016. V. 11. № (17). P. 9819–9827.
17. Брунер Дж. Культура образования. Москва: Просвещение, 2006. 223 с.
18. Dorozhkin E. M., Krotov Y. E., Tkacheva O. N., Kruchkov K. V., Korotayev I. S. Methods of Labor Economy Increasing in Educational Organization // International Journal of Environmental and Science Education. 2016. V. 11. № (16). P. 8890–8899.

References

1. Panasyuk V. P., Kovalchuk O. V. On the quality policy of General education. *Standarty i kachestvo. [Standards and Quality]*. 2014. № 7 (925). P. 76–79. (In Russian)
2. Fedorov V. A., Tretyakova N. V. The Development of Vocational Pedagogical Education in Russia (Organizational and Pedagogical Aspect). *International Journal of Environmental and Science Education*. 2016. № 11 (17). P. 9803–9818. Available at: <http://www.ijese.net/makale/1207>. (Translated from English)

3. Bourdieu P., Passeron J. C. Vosproizvodstvo: jelementy teorii sistemy obrazovanija. [Reproduction: elements of the theory of the education system]. Moscow: Publishing House Prosveshchenie, 2007. 267 p. (In Russian)
4. Subetto, A. I. Sistemogenetika i teoriya ciklov. [Systemogenesis and the theory of cycles]. Moscow: Issledovatel'skij centr problem kachestva podgotovki specialistov. [Research Center of Quality Problems of Specialists Training]. 1995. 253 p. (In Russian)
5. Subetto A. I. Osnovy sistemologii obrazovanija. [The foundations of the systematology of education]. Moscow: Issledovatel'skij centr problem kachestva podgotovki specialistov. [Research Center of Quality Problems of Specialists Training]. 2006. 250 p. 251 p. (In Russian)
6. Grigoryev S. I., Matveev N. A. Neklassicheskaja sociologija obrazovanija XXI veka. [Non-classical sociology of education in the XXI century]. Barnaul, 2001. 212 p. (In Russian)
7. Lisitsyn S. A., Ursu I. S. Sociologicheskoe issledovanie obrazovanija: metodologija i metodika. [Sociological study of education: methodology and techniques]. St.-Petersburg: Publishing House LOIRE, 2003. 256 p. (In Russian)
8. Sobkin V. S., Adamchuk D. V. Sociology of education: Unified state examination in the context of pedagogical activities. *Prepodavanie istorii i obshhestvoznaniya v shkole. [Teaching History and Social Studies in School]*. 2015. № 2. P. 49–56. (In Russian)
9. Bohacek, I. A. Filosofija upravljenija: ocherki professional'nogo upravlenca. [Management philosophy: Essays of a professional manager]. St.-Petersburg: Publishing House Nauka, 1999. 232 p. (In Russian)
10. Eliferov V. G., Repin V. V. Biznes-processy: reglamentacija i upravlenie. [Business processes: regulation and management]. Moscow: Publishing House INFRA-M, 2012. 318 p. (In Russian)
11. Zilina A. I. Jetalonnaja model' professional'noj kompetentnosti menedzhera (rukovoditelja). [Reference model of professional competence of the manager]. St.-Petersburg: Publishing House IOV RAO, 2002. 228 p. (In Russian)
12. Kovalchuk O. V. Teorija i praktika upravljenija innovacionnymi processami v muni-cipal'noj sisteme obrazovanija. [Theory and practice of management of innovative processes in the municipal education system]. St.-Petersburg: Izdatel'stvo Politehnicheskogo universiteta. [Publishing House of Polytechnic University]. 2013. 140 p. (In Russian)
13. Subetto A. I. Kvalitologija obrazovanija. [Qualitology of education]. St.-Petersburg; Moscow: Moscow: Issledovatel'skij centr problem kachestva podgotovki specialistov. [Research Center of Quality Problems of Specialists Training]. 2000. 220 p. (In Russian)
14. Subetto A. I., Chernov Y. K., M. Gorshenin V. Kvalimetriceskoe obespechenie upravlencheskih processov. [Qualitative software management processes]. St.-Petersburg: Publishing House Asterion, 2004. 278 p. (In Russian)
15. Litvinenko E. V. Kvalimetrija upravlencheskoj dejatel'nosti rukovoditelej obrazovatel'nyh uchrezhdenij. [Qualimetry of administrative activity of heads of

educational institutions]. Moscow: Publishing House Prometej, 2005. 252 p. (In Russian)

16. Ledyankina O. V., Akimova O. B. Fomin E. P. Conceptual Basis of Educational Resource Service Support. *International Journal of Environmental and Science Education*. 2016. V. 11. № (17). P. 9819–9827. (Translated from English)

17. Bruner Dzh. Kul'tura obrazovaniya. [The culture of education]. Moscow: Publishing House Prosveshchenie, 2006. 223 p. (In Russian)

18. Dorozhkin E. M., Krotov Y. E., Tkacheva O. N., Kruchkov K. V., Korotav I. S. Methods of Increasing Labor Economy in Educational Organization. *International Journal of Environmental and Science Education*. 2016. Vol. 11. № (16). P. 8890–8899. (Translated from English)

Статья поступила в редакцию 12.07.2016; принята в печать 14.12.2016
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Об авторе:

Панасюк Василий Петрович – доктор педагогических наук, профессор, проректор по научно-методической деятельности Ленинградского областного института развития образованием; ORCID ID 0000-0002-1643-7042; Санкт-Петербург (Россия). E-mail: panasykvpqm@mail.ru

Received: 12.07.2016; accepted for printing: 14.12.2016

The author has read and approved the final manuscript.

About the author:

Vasily P. Panasyuk – Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Pro-Rector for Teaching and Studies, Leningrad Regional Institute of Education Development, ORCID ID 0000-0002-1643-7042; St.-Petersburg (Russia). E-mail: panasykvpqm@mail.ru