

На правах рукописи

ЗИНЬКОВСКИЙ КИРИЛЛ ВИКТОРОВИЧ

МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЯМИ СЛОЖНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ
(НА ПРИМЕРЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ)

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами –
сфера услуг)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре государственного управления и экономики
общественного сектора Государственного университета – Высшей школы экономики

Научный руководитель: Кандидат экономических наук,
Абанкина Ирина Всеволодовна

Официальные оппоненты: Доктор экономических наук,
профессор Муссарский Марк Михайлович

Кандидат экономических наук,
профессор Игнатьева Елизавета Леонидовна

Ведущая организация Федеральный институт развития образования
(ФИРО)

Защита состоится 30 сентября 2008 года в 14.00 на заседании диссертационного совета
Д 212.048.05 в Государственном университете – Высшей школе экономики по адресу:
101990, Москва, ул. Мясницкая, д. 20, ауд. 309.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета –
Высшей школы экономики.

Автореферат разослан « » августа 2008 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.э.н.

Н.Т. Вишневская

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации

Специфика современного этапа развития российской экономики заключается в активном освоении механизмов инновационного развития. Это обуславливает необходимость перехода от существовавшего ранее механизма директивного управления к более адекватному современным реалиям управлению инновационными процессами и соответствующими им изменениями. Теория управления изменениями – одно из самых актуальных и востребованных на практике направлений развития управленческой и экономической мысли. При этом теория управления изменениями рассматривает организации как один тип объектов, допуская их отличия друг от друга по некоторым характеристикам. В то же время реформирование сложных организаций социальной сферы, имеющих многоступенчатую уровневую структуру, явно не укладывается в общие схемы и исходные условия для обычных организаций.

Опыт реформирования сложных организаций социальной сферы (образования, здравоохранения, социального обеспечения) во всем мире показал, что такие организации являются высоко резистентными по отношению к проводимым реформам. Воздействие на сложные организации социальной сферы традиционными административными методами, также как и увеличение текущего финансирования не приносят ожидаемых результатов. Распространение в социальной сфере рыночных механизмов имеет ряд ограничений и не позволяет в короткие сроки повысить эффективность ее функционирования. В этих условиях выбор модели управления изменениями для организаций социальной сферы оказывается таким же важным, как само содержание реформы.

С конца XX века Россия также как и большинство высокоразвитых стран осуществляет масштабную модернизацию системы образования, в том числе и самой громоздкой ее части – системы государственного общего образования. Совершенствование управления изменениями сложных организаций социальной сферы на примере системы общего образования позволяет разработать пути повышения эффективности государственного сектора экономики, планировать переход на инновационные рельсы развития, использовать механизмы ответственного финансового менеджмента.

Степень научной разработанности проблемы

Современная теория управления изменениями является частью теории организации. В теории организации достаточно подробно освещаются вопросы развития и изменения

организаций, возможность управлять организационными изменениями. Однако единой или доминирующей теории организации пока не разработано. Можно говорить о том, что существуют несколько основных теоретических направлений, некоторые из которых пересекаются и могут дополнять друг друга.

Среди основных направлений теории организации обычно выделяют:

- Организационную экологию (селективная теория),
- Теорию баланса организации,
- Теорию случайных трансформаций,
- Теорию естественного развития организации.

Организационная экология активно разрабатывалась американскими исследователями Дж.Бриттеном, О.Волли, Дж.Керролом, Дж.Фрименом, М.Ханноном. Среди российских исследователей это направление разрабатывают В.Щербина и Е.Попова. Экономический взгляд на организационную экологию представлен в публикациях В.Тамбовцева, В.Радаева.

Балансовая теория организации представлена несколькими суб-теориями: стратегического развития в работах И.Ансоффа, П.Друкера, Дж.Томпсона, Дж.Чайлда, А.Чандлера и др. авторов; ресурсной зависимости в трудах Дж.Пфеффера, Дж.Саланчика и др. авторов, неинституциональной теории в трудах П.ДиМаджио, Дж.Мейера, В.Пауэла. Социо-экономический взгляд на неинституциональную теорию представлен в работах А.Аузана, Я.Кузьмина, В.Тамбовцева, А.Шаститко и др. российский авторов.

Теория случайных трансформаций разрабатывается К.Вейком, Дж.Марчем, Дж.Олсенем. Теория естественного развития организации представлена в работах Ч.Барнарда, К.Боулдинга, Ф.Селезника. Частным случаем теории естественного развития являются теории жизненных циклов организации, описанные в работах И.Адизеса, К.Боулдинга, Л.Грейнера и др.

Теоретические аспекты управления изменениями сложных организаций социальной сферы практически не выделяются и на концептуальном уровне остаются пока мало изученными. Однако отечественные и зарубежные исследователи указывают на перспективность селективных моделей управления изменениями для таких отраслей как здравоохранение и образование. На основе уже существующих теоретических разработок организационной экологии селективная модель управления изменениями может быть конкретизирована для сложных организаций социальной сферы.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования

Представленное исследование берет за основу теорию организационной экологии (Дж.Бриттен, О.Волли, Дж.Керрол, Е.Попова, Дж.Фримен, М. Ханнан, В.Щербина) и теории инновационного (естественного) развития организаций (И.Адизес, Ч.Барнард, Л.Грейнер, Ф.Селезник).

Экономическая и социально-образовательная часть исследования базируется на работах И.Абанкиной, Е.Авраамовой, А.Аузана, С.Белякова, В.Блинова, Е.Гонтмахера, Л.Гохбрега, А.Грязновой, А.Елисейевой, Т.Клячко, М.Колоснициной, Я.Кузьминова, М.Левина, М.Муссарского, Е.Сабурова, С.Смирнова, Е.Соболевой, И.Рождественской, В.Тамбовцева, К.Ушакова, А.Шаститко, С.Шишкина, Л.Якобсона и др. авторов.

В работе используются несколько ключевых понятий.

Сложные организации социальной сферы – организации:

- объединяющие несколько типов и видов самостоятельных организаций в самодостаточную систему, основная часть которой непосредственно реализует социальные задачи, а другая – управленческие, надзорные, лицензирующие, сервисные и т.п. функции по отношению к первой;
- взаимодействие внутри которых регулируется специальной отраслью законодательства, имеющей приоритетное значение перед гражданским законодательством,
- внутри которых сложились ценностные установки, нормы и культурные стереотипы, в значительной степени влияющие на поведение всех участников сложной организации [Р.Холл, Г. Минцберг, К.Левин].

К сложным организациям социальной сферы относятся системы образования, здравоохранения, социального обеспечения.

Управление изменениями – реализация комплекса действий, нацеленного на принятие, апробирование, активное распространение и развитие организацией новых подходов к ведению деятельности [Д.Гибсон, Д.Иванцевич, Д.Донелли, Дж.Коттер].

Организационная ниша – это комбинации ресурсов окружающей среды, при которых группа похожих друг на друга организаций (организационная популяция) может выжить и воспроизводиться [М.Ханнан, Дж.Фримен]. Организационная ниша – многомерное пространство ресурсов, включающее в себя социальное, экономическое и политическое подпространства [Л.Валитова, В.Тамбовцев].

Стейкхолдеры организации – группы лиц, заинтересованных в деятельности организации [Б.Трикер, О.Виханский, А.Наумов]. Стейкхолдерами организации

являются владельцы, учредители, потребители, поставщики, местные сообщества и другие группы, вовлеченные в сферу деятельности организации.

В работе применены системно-аналитические, экономические и статистические методы анализа.

Цель работы

На основе обобщения теоретических подходов и специально проведенного эмпирического исследования проанализировать внедренческую, профессиональную и управленческую активность учреждений общего образования и разработать предложения по совершенствованию управления изменениями сложной организации социальной сферы.

Достижение цели связано с решением следующих задач:

1. Проанализировать и обобщить теоретические подходы и концептуальные модели управления изменениями применительно к сложным организациям социальной сферы и конкретизировать селективную модель.
2. Провести анализ результатов реформы системы общего образования в США и Великобритании для определения эффективности использования селективных моделей управления изменениями.
3. Разработать методологию и инструментарий оценки эффективности селективной модели управления изменениями системы общего образования в России с использованием подхода аналогичного примененному в США и Великобритании (для получения сопоставимых результатов оценки данной модели).
4. Провести самостоятельное эмпирическое исследование эффективности применения селективной модели управления изменениями системы общего образования в нескольких регионах России.
5. На основе результатов эмпирического исследования разработать предложения по совершенствованию модели управления общим образованием в России.

Объект исследования

Система общего образования как сложная организация социальной сферы национального масштаба:

- Системы общего образования США и Великобритании. Выбор данных стран был обусловлен тем, что США и Великобритания в наибольшей степени по сравнению с другими высокоразвитыми странами продвинулись в масштабном реформировании системы общего образования, используя при этом

разнообразные механизмы управления изменениями, и накопили достаточный объем исследовательских данных.

- Региональные системы общего образования РФ. Для проведения исследования были отобраны Астраханская, Псковская, Свердловская, Тверская области, республики Чувашия и Бурятия. Данные регионы были выбраны для исследования, т.к. они являются участниками комплексного проекта модернизации региональных систем образования (реализуемого в рамках приоритетного национального проекта «Образования» (ПНПО) в 2007-2009 гг.) и используют управленческие технологии оптимизации финансово-экономических ресурсов на основе реструктуризации сети учреждений с использованием механизмов сетевого взаимодействия.

Предмет исследования

Управление изменениями при проведении реформы системы общего образования как в сложной организации социальной сферы.

Информационно-эмпирическая база исследования

Информационно-эмпирическая база исследования включает в себя:

- Результаты эмпирического исследования, проведенного автором в 2007 году, включавшего в себя опрос основных групп стейкхолдеров реформы системы общего образования в России;
- Статистические данные, предоставленные Инновационной образовательной сетью «Эврика»;
- Отчеты об исследовании реформы системы общего образования в США;
- Отчеты об исследовании чартерных школ¹ США и о воздействии чартерных школ на систему образования США;
- Аналитические материалы о реформе системы общего образования Великобритании;
- Отчет об исследовании воздействия специализированных школ² на систему образования Великобритании;

¹ Чартерные школы (Charter Schools, автономная школа) – школы в США, работающие на основании особого устава, освобожденные от некоторых ограничений, налагаемых на обычные публичные школы, самостоятельно несущие ответственность за образование учеников, получающие государственное финансирование в соответствии с количеством обучающихся в них учеников и при условии достижения определенных образовательных результатов.

² Специализированные школы (Specialist Schools) – школы Великобритании, работающие в соответствии с собственным планом развития одной из 4-х специализаций (технология, язык, спорт, искусство),

- Выборочные данные мониторинга экономики образования (ГУ-ВШЭ);
- Экономико-статистическую информацию, опубликованную региональными министерствами и управлениями образования;
- Материалы исследований Института развития образования ГУ-ВШЭ.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Реализация селективной модели управления изменениями, генерирующей:
 - процесс создания, поддержки и институализации организационных ниш³;
 - процесс селекции образовательных учреждений и самих ниш способствует обновлению технологий обучения и управления учреждением, концентрацию финансовых ресурсов на инновационных учреждениях.
2. Школы, добровольно вошедшие в организационную нишу и соответствующие предъявляемым к ним требованиям, демонстрируют показатели инновационной активности, включая профессиональную и внедренческую активность, превышающие средние показатели для системы общего образования в целом.
3. Для школ, добровольно вошедших в организационную нишу при условии соответствия предъявляемым к ним требованиям, характерны более высокие показатели финансовой активности (в частности, уровень привлечения дополнительных средств под программы развития) чем в среднем для системы общего образования.

Научная новизна работы и вклад автора

Новизна диссертационной работы состоит в следующем:

1. Исследования проектов реформирования системы общего образования в США и Великобритании показали, что в этих странах применяется селективная модель управления изменениями. При этом большая часть механизмов селективной модели универсальна. К таким механизмам могут быть отнесены юридически оформленный статус, дающий определенную управленческую свободу и финансовую поддержку в обмен на обязательства, государственные программы поддержки школ, получивших соответствующий статус, программы развития, самостоятельно разрабатываемые школами, публичные процедуры оценки школ и государственных программ и др. В то же время реализация некоторых механизмов имеет национальную специфику. Например, наделение статусом образовательного учреждения, организация каналов

получившие государственный грант на развитие специализации при условии самостоятельного привлечения частного финансирования в объеме не ниже установленного государством.

³ Организационная ниша - это комбинации ресурсов окружающей среды, при которых группа похожих друг на друга организаций может выжить и воспроизводиться.

финансирования, проведение оценки школ могут иметь разную степень централизации/децентрализации. В Великобритании наблюдается большая степень централизации при реализации этих механизмов без потери в эффективности. В то время как в США эти механизмы реализуются с разной степенью централизации/децентрализации, и децентрализованный подход демонстрирует большую эффективность по сравнению с централизованным.

2. Для получения комплексной оценки эффективности селективной модели автором была разработана методология, включающая в себя исследование набора показателей инновационной и финансовой активности школ, мнения основных стейкхолдеров реформы образования (руководителей государственных органов образования, руководителей образовательных учреждений, членов управляющих советов школ, представляющих интересы потребителей, местное и региональное экспертное сообщество, включающее независимых экспертов и профессиональных журналистов, систематически пишущих о проблемах образования).
3. Автором было проведено самостоятельное эмпирическое исследование эффективности селективной модели в России. С помощью данных, полученных в ходе эмпирического исследования, были рассчитаны показатели, характеризующие внедренческую, профессиональную и финансовую активность школ. Результаты исследования позволили подтвердить эффективность селективной модели управления изменениями.
4. Выявлены механизмы, позволяющие создавать организационные ниши, характеризующиеся повышенной внедренческой, профессиональной и финансовой активностью. Предложены решения, которые позволяют достроить систему управления общим образованием (как сложной организации социальной сферы), не входя в противоречие с уже использующимися подходами и механизмами реформирования.

Практическая значимость результатов исследования

Результаты, выводы и рекомендации диссертационной работы могут служить методической основой для разработки региональных моделей реформирования организаций социальной сферы. Инструментарий прикладного исследования, разработанный в диссертации, может быть использован для проведения аналогичных исследований в других отраслях социальной сферы, таких как здравоохранение, социальное обеспечение, развитие творческих индустрий.

Апробация результатов исследования

Результаты исследования были использованы при разработке научно-методического обеспечения модернизации системы образования РФ, реструктуризации бюджетного сектора и развития социальной сферы, выполненного в рамках проектов Института развития образования ГУ-ВШЭ:

- «Разработка перспективной модели управления системой образования в Российской Федерации, включая систему федеральных округов», заказчик – Министерство образования Российской Федерации, 2002 г.;
- «Разработка критериев и механизмов оценки результатов реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года», заказчик – Министерство образования Российской Федерации, 2003 г.;
- «Моделирование развития новых организационно-правовых форм государственных, муниципальных и негосударственных организаций социально-культурной сферы в условиях реструктуризации сети бюджетных учреждений», заказчик – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2004 г.;
- «Методическое обеспечение оценки результативности реформ в отраслях социально-культурной сферы», заказчик – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, 2006 г.

По теме диссертации автором опубликовано 7 научных работ общим объемом 4,8 п.л.

Структура и объем диссертационной работы

Работа состоит из введения, 4-х глав, заключения, списка литературы и 2-х приложений. Содержание диссертации изложено на 175 страницах, включает в себя 37 таблиц и 24 рисунка. Список использованной литературы содержит 112 наименований.

Структура работы:

Введение

Глава 1. Анализ современных теорий и концепций управления изменениями применительно к сложным организациям социальной сферы

Глава 2. Исследование эффективности селективной модели управления изменениями сложных организаций социальной сферы в США и Великобритании при реформировании системы общего образования

Глава 3. Эмпирическое исследование внедренческой, профессиональной и финансовой активности школ в российских регионах

Глава 4. Разработка предложений по совершенствованию модели управления изменениями сложной организации социальной сферы на примере системы общего образования

Заключение

Список литературы

Приложение 1. Инструментарий эмпирического исследования внедренческой, профессиональной и финансовой активности организаций социальной сферы

Приложение 2. Результаты статистической обработки данных эмпирического исследования

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Анализ современных теорий и концепций управления изменениями применительно к сложным организациям социальной сферы и конкретизация выбранной для исследования модели.

В работе был проведен анализ основных направлений теории организации применительно к управлению изменениями сложных организаций социальной сферы. В основу анализа была положена классификация теорий организации Дж.Фримена и М.Ханнана. Данная классификация была дополнена автором еще одним современным направлением теории организации (естественного развития) и доработана с точки зрения анализа возможностей и механизмов управления изменениями сложных организаций социальной сферы. Результаты анализа в сжатом виде были сведены в типологию теорий организации и соответствующих им концепций управления изменениями.

Анализ показал, что развитие сложной организации социальной сферы лучше всего описывается в терминах организационной экологии. Низовые учреждения, составляющие большую часть рассматриваемых организаций, сформировали зрелые и консервативные группы организаций (в терминах данной теории - организационные популяции), с устоявшимися образцами деятельности и низкой адаптивной способностью. Источником существенных изменений в рассматриваемых организациях могут быть радикальные сдвиги во внешней среде, формирование новых организационных ниш и пример организаций, функционирующих в новых нишах. В организационной экологии описаны возможные механизмы изменений: создание новых организационных ниш, селекция образцов деятельности и дессиминация опыта.

С точки зрения теории проекты реформирования сложных организаций социальной сферы, ведущие к образованию новых организационных ниш, не только должны способствовать развитию инновационной активности вовлеченных в них низовых организаций, но и могут оказывать влияние на саму сложную организацию. Проекты реформирования, ведущие к образованию новых ниш, способствуют формированию нового набора ресурсов, доступ к которому низовым организациям обусловлен применением отличных от традиционных подходов к ведению деятельности. Последнее обстоятельство делает необходимым предоставление низовым организациям в организационных нишах частичной или полной самостоятельности.

Соответствующая теории селективная модель управления изменениями была конкретизирована автором применительно к сложным организациям социальной сферы. Модель рассматривает управление изменениями как процесс создания, развития и институализации организационных ниш. Модель предполагает, что качественное изменение сложной организации социальной сферы является результатом влияния на нее многих организационных ниш, часть из которых может быть в дальнейшем институализирована, а часть – свернута. Кроме того, модель предполагает, что низовые организации, непосредственно реализующие социальные задачи, входят и остаются в нише по собственной инициативе и только в том случае, если они имеют к этому предпосылки.

Модель должна генерировать и поддерживать как минимум два процесса:

1. процесс создания, поддержки и институализации организационных ниш (с помощью законодательных инициатив, законов и актов, целевых фондов и финансовых программ поддержки зон развития, информационной и сетевой инфраструктуры поддержки зон развития);
2. процесс селекции, необходимый для отбора организаций и самих проектов создания организационных ниш (с помощью контрактов, стандартов и систем оценки организаций, систем оценки программ поддержки).

Таким образом, признаком практического применения рассматриваемой модели управления изменениями может быть реализация двух обозначенных выше процессов.

Исследование эффективности селективной модели управления изменениями сложных организаций социальной сферы в США и Великобритании (на примере системы общего образования)

Автором был проанализирован материал о реформировании системы общего образования в странах Западной Европы, Канаде и США. Выбор этих стран был обусловлен тем, что они накопили большой опыт реформирования системы общего образования - как по времени, так и по разнообразию подходов и инструментов. На выбор также повлиял обширный материал исследований результатов реформ, доступный для заинтересованных лиц.

Для проверки селективной модели управления изменениями сложных организаций социальной сферы автором были отобраны два проекта: проект специализированных школ Великобритании и проект чартерных школ США. Специализированные школы – школы, работающие в соответствии с собственным планом развития одной из 4-х специализаций (технология, языки, спорт, искусство) и способные привлечь частное финансирование в дополнение к государственному. Чартерные школы получают управленческую самостоятельность в обмен на обязательства соблюдать условия контракта, выданного правительством штата или чиновниками образования, а также набрать необходимое для существования количество учеников. К настоящему моменту проект развития чартерных школ считается самой быстрорастущей инициативой в области реформирования образования США (охватывает тысячи школ и более 1 млн. учащихся).

Оба проекта имеют признаки рассматриваемой в работе модели управления изменениями:

1. реализован процесс создания, поддержки и институализации зоны развития – законодательно определены статусы специализированной школы и чартерной школы; работают государственные программы дополнительной финансовой поддержки школ, получивших этот статус; работает открытая информационная инфраструктура и сетевая инфраструктура обучения и обмена опытом;
2. реализован процесс селекции, как самих организаций, так и реформаторских проектов:
 - для получения статуса специализированной школы, необходимо самостоятельно сформулировать и представить на рассмотрение контролирующего органа программу развития специализации и набор измеримых целей, а также самостоятельно привлечь на развитие специализации финансовые ресурсы

частных спонсоров в объеме £100 тыс. (с 1999 года в объеме £50 тыс.), целесообразность дальнейшей поддержки специализированной школы оценивается по достижению поставленных целей, целесообразность продолжения государственной программы развития специализированных школ оценивается по результатам независимых исследований;

- чартерная школа обязана соблюдать условия контракта, выданного правительством штата или чиновниками образования, в том числе по показателям качества обучения, а также набрать необходимое для существования количество учеников, в соответствии с которым она будет получать государственное финансирование; целесообразность сохранения статуса чартерной школы оценивается по результатам тестирования учеников и аудиту показателей работы школы; целесообразность продолжения государственной программы поддержки чартерных школ оценивается по результатам регулярных независимых исследований.

Исследования показали, что школы в рассматриваемых проектах способны конкурировать (в отличие от большинства организаций системы образования), они склонны воспроизводить успешные инновации и не использовать формальные неэффективные механизмы. При этом внедрение механизмов, работающих в созданных нишах, во всей системе образования эффекта не дает. Данные исследований показывают, что школы в зонах развития демонстрируют большую активность, в том числе финансовую, по сравнению с обычными школами.

Исследование специализированных школ, проведенное Лондонской школой экономики, показало, что они добиваются лучших результатов в обучении детей, а также лучших результатов в привлечении негосударственных финансов. В среднем каждой специализированной школе удалось собрать £21000 частного финансирования сверх минимально необходимого частного финансирования (£100000) и государственного гранта (£100000), привлеченного под программу развития специализации финансирования.

Кроме того, специализированные школы показали высокую профессиональную и внедренческую активность. В 90% школ были введены новые предметы и курсы специализации. Всего с момента запуска программы специализированными школами было введено более 540 новых курсов покрывающих 61 предмет специализации. В 90% школ были предприняты специальные инициативы, направленные на дополнительную

подготовку школьников с низкими результатами обучения по предметам специализации.

Исследования чартерных школ в США показали во многом похожую на Великобританию картину. Часть исследований выявило превышение показателей качества обучения чартерных школ над обычными школами при контроле входных показателей «качества учеников» (например, Greene, Forster, Winters 2003), часть исследований это не подтвердило. Однако, все исследователи согласны в том, что чартерные школы охотнее обычных школ берутся за обучение менее подготовленных и менее благополучных детей. В то же время 57% чартерных школ смогли уделить своим ученикам больше времени, чем усредненная американская школа.

Исследования чартерных школ также показывают, что чартерные школы уделяют обучению персонала внимание не меньшее, чем обычные школы. При этом преподаватели чартерных школ в большей степени, чем преподаватели обычных школ участвуют в исследованиях, менторских программах и изучении чужого опыта и в меньшей степени в таких традиционных для США (и, по мнению директоров чартерных школ неэффективных) формах как семинары, конференции и тренинги.

Финансовые показатели чартерных школ указывают на то, что они менее затратные, чем обычные школы. Медианное значение себестоимости обучения одного школьника в 669 исследованных чартерных школах составило \$6497 в год. В соответствии с данными Национального центра статистики образования США медианное значение себестоимости обучения школьника в обычных школах в 2002-2003 году составило \$8724 в год. Исследование и статистика также показывают, что чартерные школы получают меньшее государственное финансирование в расчете на одного ученика по сравнению с обычными школами. Так среди 720 исследованных чартерных школ медианное значение финансирования школы на одного ученика составило \$6000 в год. В соответствии с данными Национального центра статистики образования США медианное значение финансирования обычных школ на одного ученика в 2002-2003 году составило \$8891 в год.

Таким образом, при сравнимых с обычными школами или лучших показателях активности, чартерные школы имеют дефицитное государственное финансирование, ищут и находят способы покрывать дефицит.

Исследования в Великобритании и США также указывают на то, что такие проекты как чартерные школы и специализированные школы оказывают влияние на

систему образования (создают волновой эффект), повышая динамику ее участников, создавая почву для здоровой конкуренции.

По оценке Лондонской школы экономики программа развития специализированных школ оказывает влияние на всю систему общего образования Великобритании через увеличение возможного выбора родителей и учеников и благодаря волне популярности данной инициативы среди родителей, директоров школ и учителей. Исследование чартерных школ в США показало, что чартерные школы оказывают влияние на оперативную деятельность всех школьных районов, в которых функционируют чартерные школы. В 90% случаев руководители школьных районов отметили, что они под воздействием чартерных школ изменили деятельность в нескольких областях ведения дел. Исследование также показало, что чартерные школы оказывают влияние на образовательный процесс школьных районов. Почти 2/3 опрошенных руководителей школьных районов отметили, что они внесли изменения в образовательный процесс под воздействием чартерных школ. Школьные районы в ответ на распространение чартерных школ образовывали новые специализированные школы, внедряли новые программы обучения, изменяли организационную структуру в существующих школах.

Сравнительный анализ проектов развития специализированных школ в Великобритании и чартерных школ в США показал, что большая часть используемых механизмов развития проектов универсальна. К таким механизмам могут быть отнесены юридически оформленный статус, дающий определенную управленческую свободу и финансовую поддержку в обмен на обязательства, государственные программы поддержки школ, получивших соответствующий статус и др. В то же время реализация некоторых механизмов имеет национальную специфику. Например, наделение статусом образовательного учреждения, организация каналов финансирования, проведение оценки школ могут иметь разную степень централизации/децентрализации. В Великобритании наблюдается большая степень централизации при реализации этих механизмов без потери в эффективности. В то время как в США эти механизмы реализуются с разной степенью централизации/децентрализации, и децентрализованный подход демонстрирует большую эффективность по сравнению с централизованным.

Таким образом, проведенный в работе анализ опыта реформирования системы общего образования на примере специализированных школ в Великобритании и чартерных школ в США показал, что в этих странах применяется селективная модель

управления изменениями. Проекты, реализуемые в соответствии с этой моделью, создают «волновые эффекты» и динамику в системе общего образования как в сложной организации социальной сферы. Школы, участвующие в них демонстрируют показатели инновационной активности, включая профессиональную и внедренческую активность, и финансовой активности выше среднего в системе общего образования.

Эмпирическое исследование внедренческой, профессиональной и финансовой активности школ в российских регионах

Эмпирическое исследование школ нескольких регионов РФ и школ ИОС «Эврика» было проведено автором работы в 2007 году на базе Института развития образования ГУ-ВШЭ. В качестве объекта исследования были выбраны школы системы общего образования нескольких регионов России и школы, входящие в инновационную образовательную сеть «Эврика».

Инновационная образовательная сеть «Эврика» (ИОС «Эврика») ведет свою историю с середины 1980-х⁴. На настоящий момент ИОС «Эврика» является относительно самостоятельной и состоявшейся частью системы образования РФ. ИОС «Эврика» получает административную поддержку и ресурсы извне для развития (как от государства, так и от других субъектов сферы образования РФ). Школы, участвующие в ИОС «Эврика» длительное время, имели возможность на конкурсных условиях, но при поддержке сети, участвовать в различных проектах развития образования. Значительная часть школ ИОС «Эврика» имеет программы собственного развития и ведет фанд-райзинговую деятельность. Таким образом, ИОС «Эврика» отвечает признакам реализации селективной модели управления изменениями.

Среди возможных регионов исследования рассматривались субъекты РФ, находящиеся в стадии активного реформирования системы общего образования, разработавшие соответствующую стратегию и являющиеся участниками комплексного проекта модернизации региональных систем образования (КРМО) (реализуемого в рамках приоритетного национального проекта «Образования» (ПНПО) в 2007-2009 гг). Среди рассматриваемых регионов – участников КРМО окончательно были выбраны регионы, использующие управленческие технологии оптимизации финансово-экономических ресурсов в силу их ограниченности на основе реструктуризации сети

⁴ Данные об ИОС «Эврика» взяты с официального сайта www.eurika.net, в том числе из размещенного на сайте отчета - Министерство образования РФ, АНОО Институт образовательной политики «Эврика», Отчет об итогах конференции «Экспертиза проектов культурно-образовательных инициатив – 2002 г.», Москва, 2002 г.

учреждений: Астраханская область, Бурятия, Псковская область, Свердловская область, Тверская область, Чувашия.

Всего в исследовании приняли участие 318 школ, в том числе 66 школ, относящихся к ИОС «Эврика». Данные о школах, принявших участие в исследовании, показали непропорциональность городских и сельских школ среди обычных и сетевых школ, этот аспект учитывался при обработке и анализе данных.

Исследование проводилось с помощью опроса директоров и членов управляющих советов (не являющихся сотрудниками образовательного учреждения) школ выбранных регионов и школ ИОС «Эврика», руководителей и специалистов департаментов образования районов, региональных экспертов в области образования, журналистов, пишущих на тему образования. Для проведения исследования был разработан инструментарий, включавший в себя набор показателей активности, анкеты опроса, инструкции исследования. Были разработаны 2 типа показателей: показатели использования механизмов развития и показатели активности – инновационной (внедренческой, профессиональной) и финансовой.

Показатели использования школой механизмов развития:

- показатель административной подготовки руководителей учреждения - количество человек с административной подготовкой;
- наличие планов развития школ – имеется или нет;
- показатель доступности источников доп.финансирования в регионе/муниципалитете – доступна или нет;
- показатель доступности инфраструктуры профессиональной подготовки и переподготовки – доступна или нет;
- показатели наличия школьных советов и их формальной вовлеченности в работу учреждения – есть или нет;
- показатели использования коммуникативных возможностей – наличие или отсутствие отчета, опубликование отчета, включение в отчет важной информации (об источниках и направлении расходования средств, о конкурсе и результатах поступления выпускников в институты), количество проведенных семинаров и открытых уроков для внешних аудиторий (на местном, региональном и федеральном уровне).

Показатели инновационной активности школы:

показатели внедренческой активности

- количество новых программ и методов преподавания на 1-го преподавателя школы (НПМ),
- доля учащихся, которых обучают по новым программам и методам (ДУНПМ),
- доля преподавателей, которые обучают по новым программам и методам (ДПНПМ),
- количество учащихся дополнительного образования на 1-го преподавателя (УДО),

показатели профессиональной активности:

- доля учителей, прошедших переподготовку и стажировку (ДППС),
- доля самостоятельно разработанных программ в используемых новых программах и методах (ДРП),
- количество публикаций на 1 учителя (П),
- количество семинаров и открытых уроков для школ муниципалитета и региона на 1-го преподавателя (С),

Показатели финансовой активности школы:

- объем дополнительного финансирования в абсолютном денежном исчислении (ДФ),
- объем дополнительного финансирования на одного учащегося (ДФУ),
- дополнительное финансирование в разрезе источников (ДФ1, ДФ2, ..., ДФn).

На основании собранных значений показателей для каждой школы были вычислены интегрированные показатели инновационной активности.

Интегрированный показатель внедренческой активности школы, равный сумме нормированных показателей внедренческой активности, нормирование производилось по среднему значению показателя:

$$ИП_{внедренческой\ активности} = НПМ/НПМ_{ср.} + ДУНПМ/ДУНПМ_{ср.} + ДПНПМ/ДПНПМ_{ср.} + УДО/УДО_{ср.}$$

Интегрированный показатель профессиональной активности, равный сумме нормированных показателей профессиональной активности, нормирование производилось по среднему значению показателя:

$$ИП_{проф.активности} = ДППС/ДППС_{ср.} + ДРП/ДРП_{ср.} + П/П_{ср.} + С/С_{ср.}$$

Кроме того, были вычислены *нормированный показатель дополнительного финансирования на 1 ученика* (НП_{допфинансирования}) и *обычный и нормированный*

показатели диверсифицированности⁵ источников дополнительного финансирования (Д, $НП_{\text{диверсифицированности}}$), нормирование производилось по среднему значению показателей:

$$НП_{\text{допфинансирования}} = ДФУ/ДФУ_{\text{ср.}}$$

$$Д = (ДФ1+ДФ2+...+ДФn)/ДФ_{\text{макс.}}$$

$$НП_{\text{диверсифицированности}} = Д/Д_{\text{ср.}}$$

Набор первичных показателей и веса при расчете интегрированных показателей, равные 1, были выбраны в соответствии с методологией исследования специализированных школ и чартерных школ, чтобы получить сопоставимые результаты эмпирического исследования.

На основании собранных и обработанных данных были построены диаграммы, позволяющие визуализировать результаты исследования. Одна из них представлена на рис. 1. На диаграмме визуализировано сравнение показателей использования механизмов развития и активности среди городских школ – обычных и ИОС «Эврика». В данном случае устранена непропорциональность влияния городских и сельских школ на выборку обычных и сетевых школ. Таким образом, полученные результаты объективны и не могут быть отнесены на проблему «опережающего развития города над селом».

Как видно из представленной на рис. 1 диаграммы сетевые и несетевые городские школы практически не отличаются по уровню использования различных механизмов развития. В то же время, по показателям активности городские школы ИОС «Эврика» опережают обычные городские школы:

- среди сетевых школ доля школ, имеющих показатели внедренческой и профессиональной активности выше среднего, составляет более 80%, в то время как среди обычных школ около 40%,
- среди сетевых школ доля школ, имеющих показатели привлечения дополнительного финансирования на 1 ученика, выше 40%, в то время как среди обычных школ ниже 20%,

⁵ Показатель диверсифицированности источников финансирования вычислялся как отношение суммы дополнительного финансирования школы, полученного в 2006 году, к объему самого крупного из источников дополнительного финансирования, полученного в 2006 году. Т.е. если показатель равен 1, то школа все дополнительное финансирование получила из одного источника, а чем показатель больше 1, тем более диверсифицированы источники финансирования школы.

- среди сетевых школ доля школ, имеющих показатели диверсифицированности источников финансирования выше среднего, составляет более 60%, в то время как среди обычных школ около 20% (однако из-за большого разброса значений этого показателя статистическое тестирование показало, что разница между показателями статистически незначима).

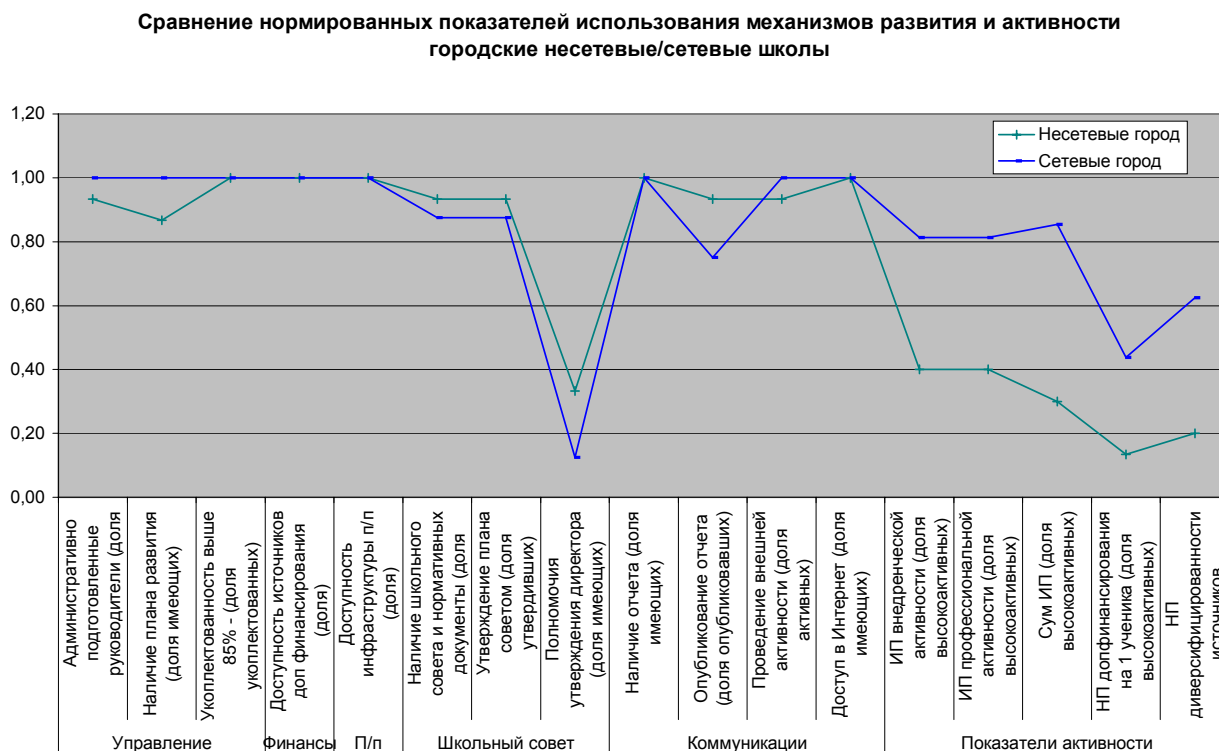


Рис. 1 Сравнение показателей использования механизмов развития и активности* городских обычных школ и городских школ ИОС «Эврика»

* Статистическое тестирование (сравнение) средних значений показателей активности выявил, что разница между ними, за исключением показателя диверсифицированности источников дополнительного финансирования, статистически значима.

Таким образом, эмпирическое исследование школ в регионах России позволило подтвердить на примере ИОС «Эврика» эффективность селективной модели в России. Школы ИОС «Эврика» демонстрируют показатели инновационной активности, включая профессиональную и внедренческую активность, и финансовой активности выше среднего в системе общего образования. Сделать уверенные выводы на основании данного исследования о влиянии ИОС «Эврика» на систему образования (о «волновых эффектах») нельзя. В то же время субъективные данные, полученные в ходе

опроса экспертов, позволяют говорить об известности и некотором влиянии в системе общего образования ИОС «Эврика».

Предложения по совершенствованию модели управления изменениями сложной организации социальной сферы на примере системы общего образования

На основе сформулированного теоретико-методологического подхода, анализа зарубежного опыта и эмпирического исследования в российских регионах автором были разработаны предложения по совершенствованию модели управления изменениями сложной организации социальной сферы:

1. Рассматривать управление изменениями сложной организации социальной сферы как управление процессом реструктуризации при одновременном создании, развитии и институализации новых организационных ниш. Т.е. дополнить традиционный и чаще всего используемый подход оптимизации/сжатия сети учреждений социальной сферы селективной моделью управления изменениями.

2. Для реализации селективной модели управления изменениями обеспечить генерацию и поддержку следующих процессов: процесса перегруппировки ресурсов, необходимого для создания набора ресурсов новой организационной ниши; процесса создания, поддержки и институализации организационных ниш; процесса селекции, необходимого для отбора организаций и самих проектов по созданию новых организационных ниш.

3. Использовать следующие механизмы реализации процессов селективной модели управления изменениями:

для процесса перегруппировки ресурсов

- Государственное финансирование закупки социальных услуг. Решаемая задача: создание возможности государственной закупки социальных услуг у разных поставщиков.
- Выделение ресурсов развития. Решаемая задача: финансирование и материальное обеспечение проектов развития, получивших законодательную поддержку, и пилотных проектов через инновационные фонды.
- Формирование прозрачного рынка труда социальной сферы. Решаемая задача: повышение прозрачности рынка труда и информированности его участников, усиление обмена интеллектуальной рабочей силой, создание возможности для селекции интеллектуальной рабочей силы.

для процесса создания, поддержки и институализации организационных ниш

- Финансирование пилотных проектов с помощью инновационных фондов социальной сферы. Решаемая задача: исполнение функции заказчика и инвестора пилотных проектов в социальной сфере, которые впоследствии могут институализироваться или закрыться.
- Принятие законов и актов о конкретных проектах развития социальной сферы, создающих новые организационные ниши. Решаемая задача: получение статуса поддерживаемого государством проекта, фиксирование обязательств государства по закупке услуг и инвестиционной поддержке проекта развития, определение условий выполнения государством обязательств, определение параметров государственной программы поддержки и списка уполномоченных операторов программы, формализация условий контракта государства с организациями, участвующими в проекте развития.
- Финансовые программы поддержки организаций, участвующих в проектах развития (создающих новые организационные ниши). Решаемая задача: финансирование инвестиционных расходов организаций (в основные средства, материалы и технологии, персонал), получивших статус организации, участвующей в проекте, заключивших с государством соответствующий контракт.
- Создание информационной инфраструктуры поддержки проекта развития. Решаемая задача: предоставление полной и симметричной информации субъектам взаимодействия, формирование прозрачной среды отчетности организаций, участвующих в проекте, и операторов программ поддержки, накопление и оперативная обработка статистической информации, запросов и реакций субъектов взаимодействия.

для процесса селекции

- Контракты с организациями, участвующими в проектах развития. Решаемая задача: создание контрактных отношений между заказчиком и поставщиком услуг, четко определяющих взаимные обязательства и условия их исполнения, создание условий для селекции организаций, способных взять на себя и выполнить обязательства контракта при определенных условиях.
- Стандарты и система оценки организаций, участвующих в проектах развития. Решаемая задача: получение информации, необходимой для

селекции организаций, участвующих в проекта, оценка выполнения условий контракта, понятные и сравнимые показатели работы организации, участвующей в проекте.

- Система оценки программ поддержки проектов развития. Решаемая задача: оценка достижения целей программы, подготовка решений на государственном уровне о целесообразности и уровне дальнейшего финансирования программы.

III. ВЫВОДЫ

1. Анализ основных направлений теории организации показал, что развитие сложной организации социальной сферы лучше всего описывается в терминах организационной экологии. Соответствующая теории селективная модель управления изменениями была конкретизирована автором применительно к сложным организациям социальной сферы. Модель рассматривает управление изменениями как процесс создания, развития и институализации организационных ниш. Модель предполагает, что низовые организации, непосредственно реализующие социальные задачи, входят и остаются в нише по собственной инициативе и только в том случае, если они имеют к этому предпосылки. Модель должна генерировать и поддерживать как минимум два процесса: процесс создания, поддержки и институализации организационных ниш и процесс селекции, необходимый для отбора организаций и самих проектов создания организационных ниш.

2. Анализ опыта реформирования системы общего образования как сложной организации социальной сферы в Великобритании и США показал, что в этих странах реализуются проекты развития образования, соответствующие селективной модели управления изменениями. Школы, участвующие в этих проектах, демонстрируют показатели инновационной активности, включая профессиональную и внедренческую активность, и финансовой активности выше среднего в системе общего образования. Проекты, реализуемые в соответствии с этой моделью, действительно создают «волновые эффекты» и повышают динамику участников системы общего образования, что способствует формированию здоровой конкуренции и реформированию системы образования.

Сравнительный анализ проектов специализированных школ в Великобритании и чартерных школ в США показал, что большая часть использующихся механизмов развития этих проектов универсальна. В то же время, реализация некоторых

механизмов имеет национальную специфику, связанную со степенью централизации/децентрализации функционирования конкретных механизмов, которая позволяет преодолеть инерцию сложной организации социальной сферы.

3. Эмпирическое исследование школ в регионах России подтвердило эффективность селективной модели на примере ИОС «Эврика». Результаты эмпирического исследования показали, что школы ИОС «Эврика» демонстрируют показатели инновационной активности, включая профессиональную и внедренческую активность, и финансовой активности выше среднего в системе общего образования. Сделать уверенные выводы на основании данного исследования о влиянии ИОС «Эврика» на систему образования (о «волновых эффектах») нельзя.

Эмпирическое исследование также показало, что разница в активности школ исследованных регионов не может быть объяснена формальным использованием тех или иных механизмов развития, а также не может быть отнесена на проблему «опережающего развития города над деревней».

4. На основе сформулированного теоретико-методологического подхода, анализа зарубежного опыта и эмпирического исследования в российских регионах разработаны предложения по совершенствованию модели управления изменениями сложной организации социальной сферы. Автор предлагает рассматривать управление изменениями сложной организации социальной сферы как управление процессом реструктуризации при одновременном создании, развитии и институализации новых организационных ниш. Для этого в рамках системы управления сложной организацией социальной сферы предлагается реализовать следующие процессы: процесс перегруппировки ресурсов, необходимый для создания набора ресурсов новой организационной ниши; процесс создания, поддержки и институализации организационных ниш; процесс селекции, необходимый для отбора организаций и самих проектов по созданию новых организационных ниш. Для реализации перечисленных процессов были предложены конкретные механизмы.

IV. СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные автором в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАКом Министерства образования и науки РФ:

1. Зиньковский К.В. Исследование подходов и механизмов проведения реформы крупных социальных систем на примере системы общего образования // Вопросы образования, № 3, 2006, (в печати, 0,5 авт.л).

2. Зиньковский К.В. Реформирование школьного образования: поиски оптимальных подходов //Человек и труд, № 6, 2008, стр. 33-36 (0,3 авт.л).
3. Зиньковский К.В. Участие общества в реформировании школьного образования: опыт США и Великобритании// Народное образование. 2006. №9. стр. 68-72 (0,3 авт.л).

Другие работы, опубликованные автором по теме кандидатской диссертации:

4. Зиньковский К.В. Кластеры развития//Отечественные записки, том 40, 2008, стр. 68-83, 0,7 п.л. (в соавторстве с Абанкиной И.В., личный вклад 0,4 авт.л.).
5. Зиньковский К.В. Теоретические подходы и практика оценивания реформ системы общего образования в западных странах// Сборник статей аспирантов: 2 вып., ГУ-ВШЭ, ф-т экономики; науч.ред. М.Г.Колосницына – М.: издательский дом ГУ ВШЭ, 2006, стр. 47-69 (1 авт.л).
6. Зиньковский К.В. Управление изменениями в образовании: опыт участия общества на примере США и Великобритании// Сборник статей аспирантов: 2 вып., ГУ-ВШЭ, ф-т экономики; науч.ред. М.Г.Колосницына – М.: издательский дом ГУ ВШЭ, 2006, стр. 35-46 (0,6 авт.л).
7. Зиньковский К.В. Управление модернизацией в образовании: подходы и механизмы. М.: ГУ-ВШЭ. 2003. 11,9 п.л. (в соавторстве с И.В.Абанкиной, Д.А.Абанкиным, Н.В.Беловым, П.Кастро, Н.Я.Осовецкой, И.А.Рожковым, Б.В.Сазоновым, личный вклад 1,7 авт.л.).

Лицензия ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Подписано в печать августа 2008 г. Формат 60x84/16
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,2.
Тираж 100 экз. Заказ № _____
Типография издательства ГУ-ВШЭ
125319, г. Москва, Кочновский пр-д, д. 3