УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ

# Сущность и основные принципы управления образовательными системами

# § 1. Государственно-общественная система управления образованием

Будущему учителю, вступающему в самостоятельную профессиональную деятельность, важно иметь полное, четкое представление о сущности, принципах, содержании управления педагогическими системами. Это поможет с самого начала войти в ритм работы школы, понять сложный механизм ее функционирования, установить профессиональные, деловые отношения с администрацией, коллегами-учителями, учениками и родителями.

Управление и педагогический менеджмент. В педагогической науке и практике все более усиливается стремление осмыслить целостный педагогический процесс с позиций науки управления, придать ему строгий научно обоснованный характер.

Справедливо утверждение многих отечественных и зарубежных исследователей о том, что управление реально и необходимо не только в области технических, производственных процессов, но и в сфере сложных социальных систем, в том числе педагогических.

Под управлением вообще понимается деятельность, направленная на выработку решений, организацию, контроль, регулирование объекта управления в соответствии с заданной целью, анализ и подведение итогов на основе достоверной информации.

Объектами управления могут быть биологические, технические, социальные системы.

Одной из разновидностей социальных систем является система образования, функционирующая в масштабе страны, края, области, города или района. Субъектами управления системой образования в данном случае выступают Министерство образования Российской Федерации, управления образования края, области или города, а также районные отделы образования.

Общеобразовательная школа как сложная динамическая социальная система выступает объектом внутришкольного управления. Следовательно, мы можем говорить об управлении школой и ее отдельными компонентами или частями, выступающими подсистемами более общей системы общеобразовательной школы. Такими подсистемами являются целостный педагогический процесс, классно-урочная система, система воспитательной работы школы, система эстетического воспитания учащихся, система профориентационной работы и др. Частные случаи управления отдельными школьными подсистемами составляют сущность и содержание внутришкольного управления.

Внутришкольное управление представляет собой целенаправленное сознательное взаимодействие участников целостного педагогического процесса на основе познания его объективных закономерностей, направленное на достижение оптимального результата. Взаимодействие участников целостного педагогического процесса складывается как цепь последовательных, взаимосвязанных действий, или функций:

педагогического анализа, целеполагания и планирования, организации, контроля, регулирования и корригирования.

Традиционное представление о внутришкольном управлении раскрывалось в таких характеристиках, как целенаправленное воздействие субъекта на объект управления;

как влияние управляющей системы на управляемую систему с целью перевода последней в качественно новое состояние; как внедрение элементов научной организации педагогического труда и др. Однако с началом активного обращения к личности педагога и ученика, с внедрением гуманистических идей в педагогический процесс потребовалась серьезная корректировка и переоценка теоретических основ современного внутришкольного управления. На смену философии воздействия в управлении школой идет философия взаимодействия, сотрудничества, рефлексивного управления. Теория управления школой существенно дополняется теорией педагогического менеджмента (Ю.А. Конаржевский, Т.И. Шамова и др.). Теория менеджмента привлекает прежде всего своей личностной направленностью, когда деятельность менеджера (управляющего) строится на основе подлинного уважения, доверия к своим сотрудникам, создания для них ситуаций успеха. Именно эта сторона менеджмента существенно дополняет теорию педагогического управления.

Осмысление идей менеджмента, их перенос в сферу школоведческих проблем дает основание для разработки самостоятельного направления - внутришкольного менеджмента.

Основные признаки государственного управления образовательными системами. Одной из отличительных особенностей развития современной системы образования является переход от государственного к государственно-общественному управлению образованием. Основная идея государственно-общественного управления образованием состоит в том, чтобы объединить усилия государства и общества в решении проблем образования, предоставить учителям, учащимся, родителям больше прав и свобод в выборе содержания, форм и методов организации учебного процесса, в выборе различных типов образовательных учреждений. Выбор личностью прав и свобод делает человека не только объектом образования, но и его активным субъектом, самостоятельно определяющим свой выбор из широкого спектра образовательных программ, учебных заведений, типов отношений.

Государственный характер системы образования означает прежде всего, что в стране проводится единая государственная политика в области образования, зафиксированная в законе Российской Федерации "Об образовании", в редакции, введенной в действие в 1996 г. В соответствии с Законом сфера образования в Российской Федерации провозглашается приоритетной, т.е. успехи России в социально-экономической, политической, международной сферах связываются с успехами в системе образования. Приоритетность сферы образования предполагает также первостепенное решение материальных, финансовых проблем системы образования. Организационной основой государственной политики в области образования является Федеральная программа развития образования [1], принимаемая высшим органом законодательной власти России - Федеральным Собранием на определенный промежуток времени. Федеральная программа является организационно-управленческим проектом, содержание которого определяется как общими принципами государственной политики в сфере образования, так и объективными данными результатов проведенного анализа состояния, тенденций и перспектив развития образования. Поэтому программа содержит три основных раздела: аналитический, освещающий состояние и тенденции развития образования; концептуальный, излагающий основные цели, задачи, этапы программной деятельности, и организационный, определяющий основные мероприятия и критерии их эффективности.

Государственный характер управления системой образования закреплен следующей совокупностью принципов государственной политики в области образования, сформулированных в законе РФ "Об образовании":

гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности; воспитание гражданственности и любви к Родине;

единство федерального, культурного и образовательного пространства. Защита системой образования национальных культур и региональных культурных традиций в условиях многонационального государства;

общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;

светский характер образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях;

свобода и плюрализм в образовании;

демократический, государственно-общественный характер управления образованием;

автономность образовательных учреждений [1].

Государственный характер управления образованием проявляется также в соблюдении органами управления государственных гарантий прав граждан России на образование независимо от расы, национальности, языка, пола, возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений.

Органы управления образованием на местах проводят государственную политику путем соблюдения государственных образовательных стандартов, включающих федеральный и национально-региональный компоненты с установлением обязательного минимума содержания образовательных программ и максимального объема учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Задача органов управления образованием состоит не только в формальном обеспечении гарантий на образование, но и в создании условий для самоопределения и самореализации личности.

Для последовательного проведения государственной политики в сфере образования в стране создаются соответствующие государственные органы управления образованием:

федеральные (центральные); ведомственные; республиканские (республик в составе Российской Федерации); краевые, областные, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных областей, автономных округов.

Государственные органы управления - министерства образования, управления образованием в краях, областях, автономных округах в границах своей компетенции решают такие вопросы, как разработка и реализация целевых федеральных и международных программ; разработка государственных стандартов и установление эквивалентности (нострификация) документов об образовании; государственная аккредитация образовательных учреждений, расширение границ общественной аккредитации; аттестация педагогических кадров; формирование системы образования в стране и конкретном регионе, определение перечня профессий и специальностей, по которым ведется профессиональная подготовка; финансирование образовательных учреждений, создание государственных фондов стабилизации и развития системы образования; разработка государственных нормативов финансирования образовательных учреждений, материально-технической обеспеченности образовательного процесса; прогнозирование сети образовательных учреждений, контроль исполнения законодательства Российской Федерации бюджетной и финансовой дисциплины в системе образования.

Для современного состояния управления системой образования наиболее яркой чертой является процесс децентрализации, т.е. передача ряда функций и полномочий от высших органов управления низшим, при которой федеральные органы разрабатывают наиболее общие стратегические направления, а региональные и местные органы сосредоточивают усилия на решении конкретных финансовых, кадровых, материальных, организационных проблем.

Основные признаки общественного управления. Общественный характер управления системой образования проявляется в том, что наряду с органами государственной власти создаются общественные органы, в которые входят представители учительского и ученического коллективов, родителей и общественности. Их участие в управлении создает реальные предпосылки для создания творческой атмосферы и положительного психологического климата в коллективе школы. Реальным воплощением общественного характера управления образованием является деятельность коллективного органа управления - совета школы. Функции и содержание работы совета определяются Типовым положением об общеобразовательном учреждении [1].

Высшим руководящим органом школы является конференция, которая проводится не реже одного раза в год. Конференция имеет широкие полномочия, на общешкольной конференции избираются совет школы, его председатель, определяется срок их деятельности. Каждое учебное заведение принимает на конференции Устав учебного заведения, учитывающий реальное состояние, цели, задачи, перспективы своего развития. Таким образом, Устав одной общеобразовательной школы в своих деталях может отличаться от Устава другой школы, но общая направленность Устава задается Типовым положением об общеобразовательном учебном заведении. Как коллегиальный орган совет школы утверждает основные направления развития, пути повышения качества учебно-воспитательного процесса, определяет язык обучения. Совет школы может создавать временные или постоянные комиссии, штабы, советы по различным направлениям работы учебного заведения и устанавливает их права, обязанности, границы полномочий. Делегатами конференции с правом решающего голоса избираются на собраниях своих коллективов учащиеся II и III ступеней, учителя и другие работники учебного заведения, родители (лица, их заменяющие), представители общественности.

В период между конференциями в роли высшего руководящего органа выступает совет школы (учебного заведения). Деятельность совета школы осуществляется по следующим основным направлениям:

организует выполнение решений конференций;

наряду с родителями (лицами, их заменяющими) обеспечивает социальную защиту учащихся при рассмотрении в государственных и общественных органах вопросов, затрагивающих интересы учащихся;

устанавливает возраст учащихся при наборе в I класс, необходимость и вид ученической формы;

рассматривает отчеты расходования бюджетных ассигнований, формирует собственный фонд, определяет направление использования бюджетных и внебюджетных средств учебного заведения;

заслушивает отчеты о работе директора школы, его заместителей, отдельных педагогов;

совместно с администрацией учебного заведения и его общественными организациями создает условия для педагогического образования родителей.

Совет школы, как правило, возглавляемый одним из представителей общественности или родителей, работает в тесном контакте с администрацией школы и общественными организациями. Совет доводит свои решения до сведения родителей или лиц, их заменяющих. Решение совета считается правомочным, если за его принятие проголосовало не менее двух третей присутствующих членов совета.

Одним из важнейших показателей усиления общественного характера управления образованием является разгосударствление системы образования и диверсификация образовательных учреждений.

Разгосударствление означает, что наряду с государственными возникают негосударственные учебные заведения, они перестают быть структурами государственного аппарата, педагоги и воспитатели, учащиеся и родители действуют на основе собственных интересов, запросов региональных, национальных, профессиональных, конфессиональных объединений и групп.

Диверсификация (лат. - разнообразие, разностороннее развитие) образовательных учреждений предполагает одновременное развитие различных типов учебных заведений гимназий, лицеев, колледжей, школ и классов с углубленным изучением отдельных предметов - как государственных, так и негосударственных.

Руководство негосударственным образовательным учреждением осуществляет непосредственно его учредитель или по его поручению попечительский совет, формируемый по усмотрению учредителя. Негосударственное образовательное учреждение имеет свой Устав, в котором определены правомочия попечительского совета, структура управления, порядок назначения и выборов руководителя образовательного учреждения.

# § 2. Общие принципы управления образовательными системами

Любая деятельность, в том числе и управленческая, основывается на соблюдении ряда принципов, которыми руководствуются организатор и руководитель при выполнении всех управленческих функций. В специальной литературе имеются попытки определить совокупность принципов, регулирующих протекание отдельных функций:

целеполагания и планирования, организации, контроля и др. Мы же обратимся к характеристике принципов, имеющих отношение ко всем функциям, ко всему управленческому циклу. Принципы управления являются конкретным проявлением и отражением закономерностей управления. К числу основных закономерностей специалисты внутришкольного управления и менеджмента относят такие закономерности, как: зависимость эффективности функционирования системы управления учебно-воспитательной работы от уровня структурно-функциональных связей между субъектом и объектом управления; обусловленность содержания и методов управления учебно-воспитательной работой содержанием и методами организации педагогического процесса в школе и др [1]. Ю.А. Конаржевский в числе ведущих закономерностей внутришкольного менеджмента называет аналитичность, целесообразность, гуманистичность, демократичность управления и готовность школьных руководителей к различным видам управленческой деятельности [2].

Вытекающие из закономерностей управления принципы управления выступают в качестве основных положений, ориентирующих руководителя, директора, менеджера в практической деятельности. В теории и практике внутришкольного управления выделяются основные принципы управления, к числу которых относятся: демократизация и гуманизация управления педагогическими системами; системность и целостность в управлении; рациональное сочетание централизации и децентрализации; единство единоначалия и коллегиальности; объективность и полнота информации в управлении педагогическими системами.

Демократизация и гуманизация управления образовательными системами. Ориентация внутришкольного управления предполагает прежде всего развитие самодеятельности и инициативы руководителей, учителей, учащихся и родителей. Это возможно при условии открытости обсуждения и принятия управленческих решений. Выборность руководителей школы, введение конкурсного избрания и контрактной системы в отборе педагогических кадров - одно из проявлений демократических начал в школьной жизни. Гласность в управлении школой основывается на открытости, доступности информации. Когда каждый учитель знает о делах и проблемах всей школы, он не остается к ним безразличным. Регулярные отчеты администрации, совета школы перед общешкольным коллективом и общественностью, предоставление возможности для учителей и учащихся принимать участие в их обсуждении и высказывать свою точку зрения по вопросам школьной жизни направлены на утверждение демократизации в школе.

Утверждение гуманистических ценностей в современном обществе выдвигает на приоритетные позиции ценность самой личности, богатство ее духовного мира.

Технократическая парадигма образовательного процесса уступает место гуманистической направленности в его управлении. Управление образовательными системами имеет ту непреложную особенность, что ограничиться здесь только воздействием невозможно, необходимо сотрудничество, соуправление, самоуправление. Отсюда возникает проблема гуманизации управления школой, заключающаяся в том, чтобы в каждом управленческом решении видеть личность учителя и ученика. Утверждение субъект-субъектных отношений, переход от монолога к диалогу в педагогической деятельности - конкретные формы проявления гуманизации процесса обучения и воспитания. Гуманизация управления в образовании это обращенность к личности, уважение достоинства человека и доверие к нему.

Системность и целостность в управлении. Понимание системной природы педагогического процесса создает реальные предпосылки для эффективного управления им. Методология системного подхода в управлении школой побуждает руководителя иметь ясное представление о школе как системе, ее основных признаках. Понятие "система" дает представление о целостности, о возможности выделения ее отдельных частей, или компонентов, что и является ее первым признаком. Однако в управлении школой важно видеть не только ее основные части, но и те связи и отношения, которые возникают, складываются или разрушаются между этими частями. Иначе говоря, какова структура этой системы, какие компоненты выступают в качестве системообразующих, такова и перспектива развития этих связей и отношений. Следовательно, наличие структуры и составляет второй признак системы. Третий признак системы заключается в ее интегративности. Каждый компонент системы обладает своими свойствами и характеристиками, но в своем взаимодействии они образуют новое, интегративное свойство системы, не сводимое к свойствам отдельных компонентов. Устойчивость интегративного свойства определяется целостностью системы. В управлении школой важно помнить и о проявлении четвертого свойства системы - о ее тесной и специфической связи с внешней средой. Взаимодействие школы и среды может протекать в двух формах. В первом случае школа приспосабливается к внешней среде, перестраивая свои процессы, и во втором - школа подчиняет среду для достижения своих целей.

Системность и целостность в управлении школой предполагают также взаимодействие и взаимосвязь управленческих функций в деятельности ее руководителя и педагогического коллектива. Реализация этого принципа исключает односторонность в управлении, когда главной и решающей функцией признается какая-либо одна из них. Данный принцип подчеркивает, что управленческая деятельность последовательна, логична, взаимовыгодна, все ее функции в равной степени важны.

Рациональное сочетание централизации и децентрализации. История школы и педагогики лишний раз доказала, что чрезмерная централизация неизбежно ведет к усилению администрирования в управлении. Централизация в управлении сковывает инициативу руководителей нижних уровней, учителей и учащихся, они становятся просто исполнителями решений, принимаемых без их участия и желания.

В условиях односторонней централизации происходит дублирование управленческих функций, потеря времени, перегрузка как руководителей, так и исполнителей.

В равной степени и интегрированная децентрализация управления может привести к снижению эффективности деятельности педагогической системы. Отрицание централизации в угоду децентрализации может привести к снижению роли руководителя и администрации в целом, утрате аналитических и контролирующих функций управления. Опыт школ показывает, что игра в демократию и мода на децентрализацию приводят к серьезным сбоям в жизни и деятельности коллектива, к возникновению конфликтов и недоразумений в педагогическом коллективе, неоправданному противостоянию административных и общественных органов управления.

Именно сочетание централизации и децентрализации во внутришкольном управлении обеспечивает деятельность руководителей административных и общественных органов в интересах всего коллектива школы, создает условия для обсуждения и принятия управленческих решений на профессиональном уровне, исключает дублирование и повышает координацию действий всех структурных подразделений системы.

Единство единоначалия и коллегиальности в управлении. Реализация данного принципа направлена на преодоление субъективности, авторитаризма в управлении целостным педагогическим процессом. В управленческой деятельности важно опереться на опыт и знания коллег, организовать их на разработку и обсуждение решений, сопоставить разные точки зрения, провести их обсуждение и принять оптимальное решение. Коллегиальность вместе с тем не исключает личной ответственности каждого члена коллектива за порученное дело.

Единоначалие в управлении обеспечивает дисциплину и порядок, четкое разграничение и соблюдение полномочий участников педагогического процесса. Если коллегиальность приоритетна на этапе обсуждения и принятия решений, то единоначалие необходимо прежде всего на этапе реализации принятых решений.

Единоначалие руководителя образовательной системы не означает авторитарность и администрирование, оно основывается на глубоком знании педагогики и психологии личности, социальной психологии, учете индивидуально-психологических особенностей учителей, учащихся, родителей. Единоначалие и коллегиальность в управлении - это проявление единства противоположностей. Единоначалие предполагает оперативность в выполнении решений - коллегиальностью отличается некоторой "медлительностью". При определении тактических действий целесообразно единоначалие, при разработке стратегических - коллегиальность.

Реализация принципа единства единоначалия и коллегиальности в управлении учебно-воспитательным процессом находит свое воплощение в деятельности различного рода комиссий и советов, действующих на общественных началах; в работе съездов, слетов, конференций, где необходим коллективный поиск и персональная ответственность за принятые решения. Государственно-общественный характер управления образованием создает реальные возможности в центре и на местах для утверждения в практике принципа единства единоначалия и коллегиальности.

Объективность и полнота информации в управлении образовательными системами.

Эффективность управления образовательными системами в значительной мере определяется наличием достоверной и необходимой информации. Объективность и полнота информации противопоставлены неконкретности, поверхностности в отборе, анализе и обработке информации. В социально-педагогических науках информацию рассматривают либо как средство коммуникации между педагогами и воспитанниками, либо как совокупность сведений о состоянии системы и окружающей среды (Ю.А. Конаржевский, Л.И. Новикова).

Трудности с использованием информации в управлении часто связываются с информационным избытком или, наоборот, с ее недостатком. Роль информации во внутришкольном управлении нельзя понимать односторонне, т.е. как увеличение информации. Надо отметить, что изобилие и неупорядоченность информации, как и ее отсутствие, затрудняют процесс принятия решений, оперативное регулирование их выполнения. В педагогических системах недостаток информации чаще ощущается в области воспитательной деятельности. В ходе учебно-воспитательного процесса мы чаще получаем информацию об успеваемости учащихся, качестве знаний, но значительно меньше располагаем данными об особенностях направленности личности, особенностях ее становления в учебной и внеучебной деятельности, об особенностях характера, способностей и др.

Для человека, имеющего дело с внутришкольной информацией, важно знать методы ее сбора, обработки, хранения и использования. Школьный руководитель, менеджер в своей деятельности активно используют наблюдение, анкетирование, тестирование, работу с инструктивными и методическими материалами. С внедрением технических средств и компьютеризации существенно сократились сроки сбора и обработки материалов. Усилия школьной администрации должны быть сосредоточены на разработке и внедрении внутришкольной информационной технологии управления, использовать которую могли бы как руководители школы, так и учителя.

В управлении образовательной системой важна любая информация, но прежде всего - управленческая информация, которая необходима для оптимального функционирования управляемой подсистемы. Управленческая информация может быть распределена по различным признакам: по времени - ежедневная, ежемесячная, четвертная, годичная;

по функциям управления - аналитическая, оценочная, конструктивная, организационная; по источникам поступления - внутришкольная, ведомственная, вневедомственная; по целевому назначению - директивная, ознакомительная, рекомендательная и др.

Формирование информационных банков данных, технологий их оперативного использования повышает научную организацию управленческого труда.