

УДК 37:331.105.22
ББК 431.4

ЦЕЛЕПОЛАГАЮЩАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

А. Я. Найн,
В. Н. Кеспигов

За последние годы произошли существенные сдвиги в организации управления образованием. Приведены в соответствие с федеративным устройством Российского государства полномочия субъектов федерации и органов местного самоуправления в образовательной сфере. Учебные заведения освобождены от мелочной бюрократической опеки, заложена правовая база их административно-правовой самостоятельности. Преодолевается ведомственный подход к управлению учебными заведениями, важным шагом в этом направлении стало объединение образовательных ведомств в единое министерство. Идет становление общественных и общественно-государственных форм управления образованием. Растущую роль играют учебно-методические объединения, ассоциации учебных заведений. Новые подходы к управлению образованием закреплены в действующих законодательных актах [1, с. 14].

Основной целью дальнейшего реформирования практики управления образовательными учреждениями является создание эффективной системы государственно-общественного управления образованием, обеспечивающей динамичное развитие и высокое качество образования, его многообразие и ориентацию на удовлетворение запросов личности, общества и государства [11, с. 37].

Ретроспективный анализ психолого-педагогической литературы и управленческой практики показывает, что в области управления сферой образования актуальными для решения являются следующие проблемы:

- а) обеспечить развитие общественной составляющей системы управления;
- б) упорядочить разделение и наладить координацию функций, полномочий и ответственности между различными уровнями управления образованием;
- в) преодолеть ведомственность в управлении системой образования, в том числе за счет использования практики принципов многоуровневости учебных заведений;
- г) создать полноценное информационно-статистическое обеспечение органов управления и учреждений образования.

В свете этого, как отмечают В. П. Панасюк и И. Г. Салова, основными направлениями реорганизации системы управления образованием являются: дальнейшее расширение автономии учреждений образования с одновременным повышением их ответственности за конечные результаты деятельности;

уточнение компетенции, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия; переход от распределительного и директивного к целеполагающему управлению образовательным учреждением; развитие общественно-государственных форм управления образованием и повышение культуры управленческой деятельности педагогов всех уровней [10, с. 111].

Результаты исследований С. А. Дмитриева, А. Г. Ковалева, Ю. Н. Кулюткина, О. Е. Лебедева, А. Я. Найна, И. М. Старикова, И. Т. Сенченко и др. показывают, что целеполагание – важнейший процесс структуры профессионально-педагогической деятельности руководителя. От того, насколько правильно, конкретно и определенно ставит руководитель цели управления, во многом зависит и его качество.

Цель – это мысленное (идеальное) предвосхищение человеком результата, ради которого он осуществляет свои действия. Такое предвосхищение может иметь различную психологическую форму: наглядного образа будущего результата, схематичного его представления, определения требований, которым должен удовлетворять планируемый результат. Однако во всех случаях речь идет о создании руководителем некоторых идеальных (культурологических) представлений о результате действий еще до осуществления этих действий [8, с. 314].

Цели не возникают самопроизвольно. Они порождаются в процессе осознания объективных потребностей, возникающих в деятельности индивида, социальных групп и коллективов, общества в целом. В структуре деятельности они выполняют три взаимосвязанные функции: направляют действия на достижение нужного результата; интегрируют и упорядочивают последовательность действий (в этом случае они выстраиваются в виде взаимосвязанной цепи целей); выступают в качестве оснований для оценки успешности производимых действий путем сопоставления реальных результатов с ранее выдвинутыми прогнозами.

Системообразующим фактором целеполагающей деятельности руководителя образования является его управленческая культура, включающая: методологическую рефлексию; способность руководителя к научному обоснованию принимаемых решений; к критическому осмыслению и творческому применению определенных концепций, форм и методов познания в управленческой деятельности [4; 5; 6].

Нами изучена деятельность руководителя как субъекта и объекта управления. В процессе анализа ответов на вопросы анкет, предложенных 134 директорам школ и 29 руководителям РУО, выяснилось, что руководитель в управлении выступает как субъект и объект деятельности, связанной с целеполаганием, составляющим преимущественно прерогативу субъективной деятельности. Вместе с тем деятельность, по мнению С. А. Дмитриева [2], О. Г. Хомерики [13] и ряда других ученых, направлена на преобразование реальных педагогических объектов. Поэтому в осуществлении целей руководитель является объектом

своей собственной деятельности и ее субъектом, регулирующим и корректирующим процесс реализации цели. В аналогичные отношения включаются другие участники педагогического процесса. Это достигается привлечением их к совместному выбору цели, выработке и принятию решений.

Научные изыскания М. Н. Аплетова, Э. Ф. Зеера, О. Е. Лебедева, А. Я. Найна, Г. Н. Серикова, М. С. Умана, И. К. Шалаева и др. показывают, что в современных условиях определение целей образовательного учреждения и принятие решений предпринимается преимущественно коллегиально (подтверждается ответами 80% опрошенных руководителей школ). Это осуществляется главным образом путем одобрения личной инициативы членов школьного коллектива (74%), поощрения творческого подхода к разнообразным проблемам (69%), стимулирования инициативы и самостоятельности (71%).

Материалы диагностики показали, что большинство руководителей считает учителя приоритетным субъектом определения цели и выработки решения. Так, 76% директоров в числе других субъектов отметили учителей, которым в ответах 28% руководителей отводится первое место; 68% респондентов называют в числе субъектов директора школы, из них 53% отводят ему первое место. В числе других субъектов – ученики, родители и др. Таким образом, для значительной части управленцев характерна недооценка своей роли и назначения в процессе управления, а осуществление демократических прав членов школьного коллектива понимается руководителями, в основном, как деятельность самого директора.

Исследование выявило и другое: существует значительная группа образовательных учреждений, где коллегиальность подменяется единоначалием. Это подтвердили 26% педагогов. Наблюдается и обратный процесс, когда единоначалие замещается коллегиальностью. Только в трети школ (31%) следуют принципу сочетания коллегиальности и единоначалия.

Приоритетная задача руководителя образовательного учреждения состоит в том, чтобы оптимально определить границы своего единоначального влияния на других членов школьного коллектива. Руководитель создает условия для развития внутришкольной демократии, стимулирует заинтересованность участников педагогического процесса в выборе и постановке специально и индивидуально значимых целей и их реализации, организует соисполнительство решений.

Решение о привлечении членов школьного коллектива в качестве субъектов целеполагающей деятельности принимает директор. Для этого он предварительно использует ряд эмпирических методов: наблюдение за работой, метод общественных поручений, анализ конкретных педагогических ситуаций, метод опросов и др. Выбор их возможного сочетания или обособления зависит от целей руководителя и ситуации.

Известна возможность измерения и соответствующей оценки коллегиального участия в целеполагающей деятельности ее субъектов [12]. Она осу-

ществляется с помощью количественных и качественных критериев. Общим при этом является оценка по конечным результатам учебно-воспитательной работы. В группу специальных количественных критериев включены число участвующих в управлении школой, число поданных учителями и учащимися полезных предложений по улучшению управленческой деятельности и отношение количества принятых в процессе разработки предложений к их общему числу (коэффициент использования).

Оценивание коллегиальности принимаемых решений нами осуществлено с помощью таких показателей, как степень нагрузки директора и его заместителей, качество выполнения управленческой работы, организованность и деловитость участников целеполагающей деятельности.

В целеполагающей деятельности руководителя и функционировании школы сложилась ситуация, характеризующаяся, исходя из оценок директоров-респондентов, в основном, удовлетворительным (68%) и хорошим (32%) состоянием при полном отсутствии противоположных оценок (плохой и отличной), также предложенных для выбора. Анализ факторов, указанных руководителями, позволил установить следующие причины этого явления:

а) непосредственное представление о механизмах демократизации, понимаемой зачастую как полномочное осуществление функции управления школой учителями, учащимися и другими ее работниками;

б) неясность стратегии и тактики перемен в области народного образования, отсутствие четко обозначенной цели;

в) незнание, как работать по-новому или так называемая функциональная безграмотность, объясняющая неустойчивость принимаемых директором решений, их полярность и крайность.

Для целеполагающей управленческой деятельности руководителя образовательного учреждения плодотворным является подход, соблюдающий диалектику преобразования уровня «обученности» в уровень «профессиональной управленческой культуры». В разработанной модели (рис. 1) уровень «обученности» соответствует эмпирическому эталону профессиональной компетентности руководителя, а уровень «профессиональной» управленческой культуры – теоретическому эталону, в котором «надситуативная» профессиональная активность руководителя выходит на уровень самореализации или на уровень механизма «самоменеджмента» (самодеятельности, самоорганизации, управления самим собой).

В модели педагогического целеполагания развития муниципальной системы образования, конструктивно выражающей диалектику процессуального и содержательного, эффективность не может быть получена за счет воздействия лишь одного фактора – надситуативной активности руководителя образовательного учреждения, выступающего ответственным субъектом управления развитием муниципальной системы образования. На концептуальном уровне такая модель конструктивно может быть представлена лишь в виде многоуровневой, многофакторной модели управления развитием профессиональной компетентности самого руководителя.

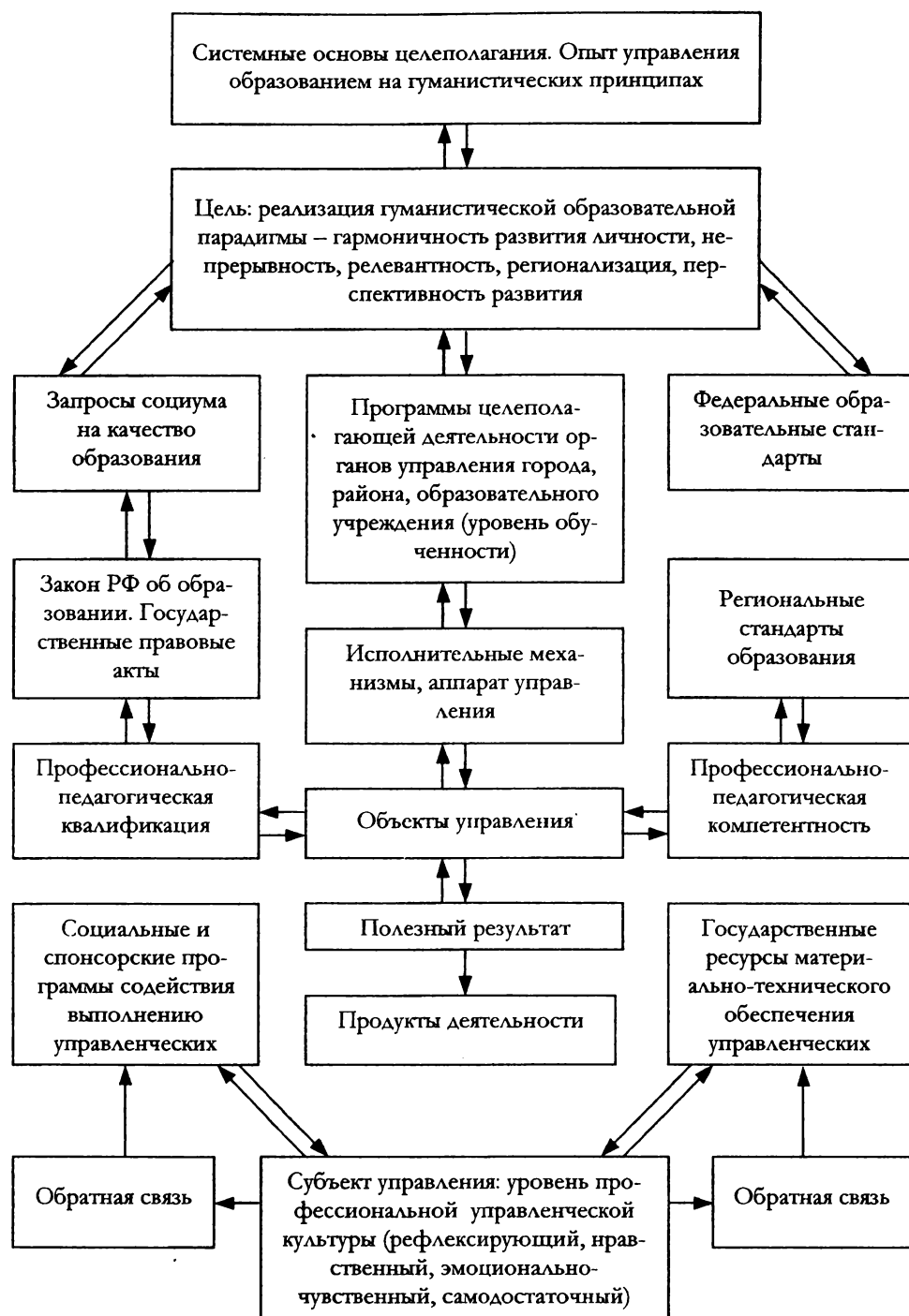


Рис. 1. Теоретическая модель педагогического целеполагания развития муниципальной системы образования

Функциональные характеристики такой модели и ее эффективность обеспечиваются диалектикой взаимодействия субъективных (потребности профессионального развития) и объективных (процессы инновационного развития образования) факторов, факторов процессуальных (функции управления на уровне этапов управления) и содержательных (направления или объекты управления), а также уровнем развития профессиональной компетентности. Возможность перехода от одного уровня профессиональной компетентности к другому, эталонному уровню обеспечивается механизмами перехода, которые идентифицируются с базовыми социально-педагогическими инновациями, детерминированными введением в действие Закона РФ «Об образовании»:

- а) механизмом проектирования содержания образования, реализуемым самим учреждением;
- б) аттестационным механизмом, согласно которому исследовательская деятельность педагогов высших категорий становится профессионально значимой;
- в) механизмами стандартизации качества профессионального образования.

Нами рассмотрено уточнение понятия о педагогической технологии применительно к специфике «технологии» подготовки руководителя к целеполагающей деятельности» [3, с. 14]. Изучение ряда работ отечественных и зарубежных авторов (С. М. Бухина, В. П. Варушина, П. Митчелл, И. Т. Сенченко, Дж. Фукка и др.) показало, что в большинстве своем они идентифицируют понятие педагогической технологии с систематичным и последовательным воплощением на практике заранее спроектированного учебно-воспитательного процесса, имеющего потенциально воспроизводимые результаты.

Применительно к задаче разработки «подготовки управленческих кадров» такое определение педагогической технологии оказывается полезным для выделения некоторых критериальных признаков технологии: результативности, проектируемости, воплощаемости, воспроизводимости. Нами принято другое определение: «Педагогическая технология – это способ получения положительного педагогического результата, заданного нормами обучающих или управляющих программ, в условиях, адекватных целям образования», которое позволяет дополнить критериальный ряд признаками нормативности, целенаправленности, конструктивности и опосредования.

Для разработки технологии подготовки управленческих кадров к решению проблем целеполагания должны быть обозначены: предмет, процесс, результат, методы, средства, нормативный эталон (он отличается от эмпирических эталонов профессиональной компетентности), условия эффективности [8, с. 279]. Тогда технология целеполагания, понимаемая как «педагогическая технология» не может быть идентифицирована с «функциями управления» на уровне стадий анализа, планирования, организации, стимулирования, информирования, контроля, регулирования, оценки. Расположение стадий (циклов) управления в рефлексивном управлении образовательным учреждением подробно показано в монографии А. Я. Найна [7].

Предметом развития целеполагающей деятельности руководителя образования может быть только сама профессиональная компетентность, диагностически устанавливаемая в стартовый момент процесса развития, как «эмпирический эталон профессиональной компетентности». Процесс развития целеполагающей деятельности руководителя образовательного учреждения определяется как последовательность достигаемых результатов: «эмпирический эталон» – «аттестационный эталон» – «нормативный эталон» – «теоретический эталон».

В качестве «условий эффективности» в разработанной технологии подготовки управленческих кадров к решению проблем целеполагания в муниципальной системе образования выдвинуты четыре группы ключевых условий:

- а) установка на повышение профессиональной компетентности;
- б) организация деятельности;
- в) погружение в «поток информации» инновационного развития образовательных учреждений;
- г) контроль, диагностика достижений и ограничения развития муниципальной системы образования.

Оценочный компонент – «нормы» в технологии подготовки управленческих кадров представлен содержательными аспектами:

- а) нормативные документы инновационного развития образования, детерминированные введением в действие Закона РФ «Об образовании»;
- б) эталоны достигнутого в системе образования г. Челябинска опыта инновационного развития учреждений экспериментального типа;
- в) программы развития муниципальной системы образования до 2005 года.

Таким образом, на единой методологической основе технологии развития целеполагающей деятельности руководителя удалось реализовать разработанную многоуровневую, многофакторную концептуальную модель подготовки управленческих кадров, в которой на системном уровне согласованы:

- а) инновационное развитие целеполагающей деятельности руководителя образовательного учреждения;
- б) инновационные процессы, протекающие в образовательных учреждениях;
- в) инновационное развитие муниципального образования как системы.

Литература

1. Ашмарихин С. П. Управлять или организовать учебный процесс? Метод. рекомендации. Курск: КГПИ, 1998.
2. Дмитриев С. Л. Вопросы диагностики готовности руководителя образования к управленческой деятельности. Метод. рекомендации. Барнаул: БГПУ, 1996.
3. Инновационные проблемы в педагогике, теории и методике профессионального образования / Сб. науч. ст. мол. ученых УралГАФК. Челябинск: Челябинское отделение УГНОЦ РАО, 2000.

4. Кеспи́ков В. Н. Теория и практика целеполагающей деятельности руководителя образования. / Моногр. Челябинск: Факел, 1998.
5. Кеспи́ков В. Н. Методика организации опытно-экспериментальной работы и понятийный аппарат исследования. / Метод. пособие. Челябинск: УралГАФК, 1999.
6. Кеспи́ков В. Н. Теоретические и практические основы внутришкольного управления качеством образовательного процесса. / Метод. разработ. Челябинск: УралГАФК, 2000.
7. Найн А. Я. Рефлексивное управление образовательным учреждением: теоретические основы. / Моногр. Шадринск: ПО «Исеть», 1999.
8. Найн А. Я. Вопросы систематизации категорий педагогики. Понятийный аппарат педагогики и образования: / Сб. науч. тр. / Отв. ред. Е. В. Ткаченко. Вып. 1. Екатеринбург: УГГПУ, 1995.
9. Панасюк В. П. Научные основы проектирования педагогических систем внутришкольного управления качеством образовательного процесса. СПб.: Исслед. центр КПС МО РФ, 1997.
10. Панасюк В. П., Салова И. Г. Проблемы развития и качественного обновления образовательной системы школы. Основания концепции российского образования в XXI веке. СПб.: ВИФК, 1996.
11. Поташник М. М. Управление развитием образовательного процесса учреждения // Педагогика. 1995. № 4.
12. Поташник М. М., Моисеев А. М. Пособие для руководителей образовательных учреждений и органов образования по управлению школой. М.: Новая шк., 1996.
13. Хомерики О. Г. Системное управление инновационными процессами в общеобразовательной школе. М.: НИИ УШ РАО, 1996.
14. Шпилина Л. А. Оптимальная организация труда директора как условие демократизации внутришкольного управления. Омск: ОГПУ, 1997.

УДК 37.01.000.34
ББК 441.051

**Образовательное право и правовое образование
в современную эпоху:
теоретико-правовые и организационные аспекты**

Д. А. Ягофаров

Проблемы образования в конце XX – начале XXI столетий обострились во всем мире. Это достаточно отчетливо фиксируется, особенно, когда речь идет о России. Причем, речь идет не столько о финансировании, тем более бюджетном (об этой стороне образовательной области обычно чаще всего и так или иначе заходит разговор, однако я полагаю, что в стратегическом отношении этот аспект все же не главный), сколько о роли и месте образования