**Теоретические аспекты исследования учреждений образования и особенностей управления их деятельностью**

* 1. **Учреждения образования как объект управления**

Жизнеспособность общества, его национальная безопасность определяются, прежде всего, уровнем образования граждан. С переходом цивилизации в постиндустриальную стадию, которую определяют как информационное общество, образование выдвигается на одно из первых мест среди факторов развития человечества. Ведущие страны мира, избравшие путь инновационного развития и целью построение экономики, основанной на знаниях, определяют систему образования как движущую силу построения такой экономики.

Понятие «образование» - education, происходит от латинского слова educare, что означает вести, слово educe – имеет смысл слова – «кормить или выкармливать». В исходном своём смысле образование означает – «построение», «создание» создание образа человека.

Можно отметить, что в дидактике нет единого понимания категории образование. Большинство исследователей рассматривают образование как «…процесс и результат усвоения знаний и развития умственных способностей…»[[1]](#footnote-1); «… целенаправленный, педагогически организованной и планомерной социализации человека, осуществляемой в его интересах и (или) интересах общества, которому он принадлежит…,[[2]](#footnote-2) «…постоянной передачи предшествующими поколениями социально значимого опыта, представляющего собой в онтогенетическом плане становление личности в соответствии с генетической программой и социализацией личности»,[[3]](#footnote-3) как подсистема личности, объединяющая в себе представленные в личности подсистемы культуры.[[4]](#footnote-4)

Образование в РФ представляет собой систему. Такая большая сфера деятельности не может существовать сама по себе без взаимодействия с другими сферами деятельности и государством в лице государственных институтов. Проблемы системы образования затрагивают практически всех членов нашего общества – все мы являемся родителями, учащимися (бывает, что и одновременно), работниками системы образования, бабушками и дедушками и т.п. Следовательно, в сфере образования пересекаются интересы многих, если не всех субъектов общественных отношений, что, естественно, требует согласования этих интересов и их реализации.

В научной литературе существует несколько определений понятия «система».

«Система: множество взаимосвязанных элементов, каждый из которых связан прямо или косвенно с каждым другим элементом, а два любые подмножества этого множества не могут быть независимыми» (Акофф Э.)[[5]](#footnote-5).

Система – целое образованное взаимоподчинение составляющих его частей, элементов. (энциклопедический словарь).

В.И.Коробко под системой понимает «реальную или мыслимую совокупность частей, целостное свойство которой определяется взаимодействием между частями системы»[[6]](#footnote-6).

Любая система – это форма организации определенного количества элементов, «нечто целое, представляющее собой единство и находящихся во взаимной связи частей» (Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.)[[7]](#footnote-7).

Одним из главных аспектов закона РФ «Об образовании» является положение о его системности.

Только при координации, взаимосвязи и слаженности всех элементов этой системы можно избежать ненужного повторения, «разрывов» и противоречий между различными ступенями и образовательными программами образовательной системы РФ. А это, в свою очередь, позволит сделать образовательную услугу высококачественной, а процедуру её оказания населению – продуктивной.

Образовательное учреждение является юридическим лицом, т.е. пользуется правами и несет обязанности, предусмотренные гражданским законодательством. Это важное положение, поскольку у нас далеко не все школы, например, зарегистрированы в качестве юридических лиц, что имеет ряд отрицательных последствий, но, правда, и положительных тоже.

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений)). Действие законодательства Российской Федерации в области образования распространяется на все образовательные учреждения на территории Российской Федерации независимо от их организационно-правовых форм и подчиненности.

К образовательным относятся учреждения следующих типов:

1. дошкольные;
2. общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
3. учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
4. учреждения дополнительного образования взрослых;
5. специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;
6. учреждения дополнительного образования;
7. учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
8. учреждения дополнительного образования детей;
9. другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

По данным Министерства образования и науки Российской Федерации, в 2014-2015гг. система образования характеризовалась следующими показателями (таблица 1).[[8]](#footnote-8)

Таблица 1

Количество образовательных учреждений Российской Федерации

в 2014-2015 гг..

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Учреждение образования | 2014 г. | в % к 2013 г. | 2015 г. | в % к 2014 г. |
| Государственные и муниципальные   общеобразовательные организации (без вечерних (сменных) общеобразовательных организаций) | 43228 | 97,4 | 41906 | 96,9 |
| из них: гимназии | 1501 | 100,5 | 1395 | 92,9 |
| лицеи | 1125 | 101,3 | 1081 | 96,1 |
| Частные общеобразовательные организации | 751 | 102,4 | 781 | 104,0 |
| из них:  гимназии | 126 | 100,8 | 124 | 98,4 |
| лицеи | 38 | 100,0 | 35 | 92,1 |
| Государственные и муниципальные профессиональные образовательные организации, осуществляющие под-готовку специалистов среднего звена | 2665 | 106,0 | 2646 | 99,3 |
| Частные профессиональные образовательные организации, осуществляющие подготовку специалистов среднего звена | 244 | 111,6 | 245 | 100,4 |
| Государственные и муниципальные образовательные организации высшего образования | 548 | 92,4 | 530 | 96,7 |
| Частные образовательные организации высшего образования | 402 | 102,6 | 366 | 91,0 |

Из таблицы 1 видно, что в 2015г. продолжился процесс совершенствования системы образования, направленный на повышение эффективности деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность, усиления результативности функционирования образовательной системы, в рамках которого происходило укрупнение (объединение) образовательных организаций в целях оптимизации бюджетных расходов на образование.

Общее число образовательных организаций высшего образования по сравнению с 2014г. сократилось на 5,7% (или на 54 единицы): число государственных и муниципальных образовательных организаций высшего образования в 2015г. уменьшилось на 3,3% (18 единиц); а количество действующих частных образовательных организаций высшего образования - на 9,0% (на 36 единиц).

Сокращение в 2015г. по сравнению с предыдущим годом количества профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена на 0,6% (18 организаций), обусловлено уменьшением числа государственных и муниципальных профессиональных образовательных организаций.

В общеобразовательных организациях в 2015г. наблюдались тенденции, аналогичные происходившим в системе профессиональных образовательных организаций, осуществляющих подготовку специалистов среднего звена: сокращении их количества на 2,9%.

Управление в образовательной системе закреплено в Законе РФ «Об образовании» в главе III. ст. 28-32 и в Законе РТ «Об образовании» в разделе III «Управление системой образования» в статьях 29-35.[[9]](#footnote-9)

Существует достаточно много определений управления, например:

* Управление – это совокупность мероприятий некоей организации (часто – государства), связанных с осуществлением какой-либо деятельности[[10]](#footnote-10);
* процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации. Управление – это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу[[11]](#footnote-11);
* управление – это функция организационных систем, обеспечивающая сохранение определенной структуры, сохранение поддержания режима деятельности, реализации программы, целей деятельности[[12]](#footnote-12);
* управление выполняет объективно необходимую миссию по организации, координации, согласованию, регулированию и контролю всякого совместного труда людей[[13]](#footnote-13).

Применительно к обширной и сложной сфере образования управление – это целенаправленная деятельность всех субъектов по обеспечению становления, оптимального функционирования и обязательного развития каждого образовательного учреждения, всех звеньев и системы образования в целом и т.д.

Обобщая эти определения, можно считать управлением обособленную деятельность, обеспечивающую такую организацию основной деятельности, которая способствует достижению поставленной перед этой основной деятельностью цели . Управление возникает там, где существует несколько связанных общей деятельностью элементов (людей, организаций) и имеет место общая цель такой деятельности.

Итак, управление представляет собой деятельность, характеризующуюся следующими основными чертами:

* обособленная, осуществляемая отдельно от основной деятельности специально выделенными для ее осуществления людьми и (или) организациями в специально отведенное для этого время. Иначе говоря, управление в образовании осуществляется или должно осуществляться отдельно от образовательного процесса;
* обеспечивающая сохранение и поддержание образовательного процесса посредством его планирования, организации, мотивации преподавателей и учащихся и контроля за ходом образовательного процесса;
* обеспечивающая достижение целей, стоящих перед системой образования как в данный момент времени, так и в историческом (стратегическом) плане.

Такой громадной системой, как образование, управлять просто необходимо, поскольку недостатка в самодеятельности и новаторстве в образовании, как, впрочем, и в других сферах, никогда не испытывалось (в этом и сила системы). Куда способна завести неупорядоченная самодеятельность, сказать трудно. Можно представить последствия отсутствия управления в образовании.

Важной характеристикой управления является то, что это обособленный вид деятельности, реализуемый отдельно от образовательного процесса. Это означает, что для управления системой образования создаются специальные организации со своей системой взаимоотношений, решаемых задач и осуществляемых видов действий – структура управления с определенной соподчиненностью, распределением между подразделениями функций управления.

Структура управления образованием в Российской Федерации сформирована по так называемой линейно-функциональной схеме, которая характеризуется следующими основными чертами:

* наличие нескольких уровней, в которых каждый нижестоящий уровень находится в административном ведении вышестоящего – решения вышестоящих органов являются обязательными для нижестоящих;
* ограничение административного подчинения нижестоящих уровней управления вышестоящим отдельными функциями или некоторым их набором – вышестоящий орган может принимать обязательные для нижестоящего решения по ограниченному кругу вопросов;
* возможность для органа управления управлять только теми организациями, которые находятся в его непосредственном административном ведении[[14]](#footnote-14).

В соответствии с Конституцией РФ публичная власть в России является двухуровневой структурой: государственный уровень (Президент РФ, Законодательная власть, Исполнительная власть, Судебная власть) и муниципальный уровень (городское поселение, сельское поселение или органы местного самоуправления)[[15]](#footnote-15).

На уровне местного самоуправления создаются исполнительные органы негосударственного характера, т.к. органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти.

Муниципальная система образования – это совокупность всех образовательных учреждений, независимо от их форм собственности и административного подчинения, находящихся на территории данного муниципального образования. Взаимодействующих между собой и с муниципальными органами управления образованием в интересах населения территории муниципального образования, её комплексного развития.

Таким образом, управленческая деятельность муниципальной администрации в области образования имеет два основных направления:

* непосредственное управление функционированием и развитием системы общего образования;
* координационное управление функционированием и развитием системы профессионального образования.

На муниципальные органы власти в области образования возложены следующие полномочия.

1. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
2. Организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района.
3. Создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений.
4. Обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.
5. Учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.
6. Опека и попечительство[[16]](#footnote-16).

Из приведенного перечисления полномочий, которые и определяют необходимые функции управления на муниципальном уровне, видно, что деятельность органов муниципального управления направлена на конкретную реализацию прав граждан в области образования: организацию обучения, создание и поддержание необходимых для этого материальных условий. Следует учесть также, что большинство учебных заведений находятся в ведении муниципальных органов управления, осуществляющих свою деятельность в условиях ограниченных ресурсов.

Необходимо разделить полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, т.к. они имеют неодинаковые возможности оценки факторов, влияющих на содержание управленческих решений в области образования. Так, орган государственной власти, «имея возможность более полно учесть все разнообразные факторы общего характера, не может предусмотреть всех деталей применения вынесенного решения, всех дополнительных обстоятельств, связанных с индивидуальными особенностями каждого отдельного случая.[[17]](#footnote-17)

С другой стороны, органы местного самоуправления так же не всегда могут иметь полное представление об общих пропорциях, о структуре хозяйства в целом, о тенденциях и закономерностях его развития, об участии страны в международном разделении труда в области образования.

Таким образом, можно придти к выводу о том, что органы местного самоуправления действуют в области образования в русле государственной политики в тесном единстве с органами государственной власти и могут выполнять лишь часть задач, которые стоят в данной области.

Для наглядности представим основные функции органов местного самоуправления в области образования в сопоставлении с соответствующими функциями субъекта Российской Федерации, как они установлены законом «Об образовании» и другими нормативно-правовыми актами (таблица 2).

Таблица 2

Сравнительный анализ основных функций управленческой деятельности в области образования субъекта РФ и органов местного самоуправления

|  |  |
| --- | --- |
| Субъект РФ | Органы местного  самоуправления |
| Определение региональной  политики в области образования | Осуществление государственной  политики в области образования |
| Разработка законодательства  субъекта РФ в области образования  и контроль исполнения государственного законодательства | Нормативное регулирование в пределах своей компетенции |
| Административное управление в области образования | Планирование, организация, регулирование и контроль деятельности в области образования |

Кроме того, к компетенции государственных органов управления образованием в соответствии с п. 5 ст. 37 Закона «Об образовании» относятся:

* формирование структуры системы образования;
* разработка перечней профессий и специальностей, по которым ведется профессиональная подготовка;
* разработка государственных образовательных стандартов;
* прогнозирование развития сети ОУ и др[[18]](#footnote-18).

Муниципальный уровень управления образованием не обладает какой-либо компетенцией в решении этих вопросов, связанных с установлением системообразующих связей и отношений в образовании. Его главная задача – обеспечить функционирование установленной государством системы образования.

Наряду с общерегиональными целями, МСО имеет свои особенные цели, отвечающие интересам пользующегося ее услугами населения. Она действует на основе и в рамках нормативно-правовых актов и других ограничений, налагаемых и федеральными, и региональными органами власти и управления образованием; может иметь самостоятельные связи и отношения с другими системными объектами и институтами как внутри, так и за пределами своего региона.

Обобщая сказанное, можно сделать вывод, что, в отличие от органов государственной власти, деятельность которых направлена на выработку политики и законодательных основ в области образования, органы местного самоуправления обеспечивают практическую реализацию этой политики и соблюдение законодательных норм на своей территории посредством целенаправленной организационной деятельности. При этом принципиально меняется характер управления в сфере образования.

Если на нижнем уровне государственной власти – уровне субъекта Федерации управление носит преимущественно административный характер и тем самым определяет отношения в системе образования, которые строятся на основе прямого подчинения и отчетности, то в рамках местного самоуправления прежде всего возникают отношения взаимодействия, соорганизации между всеми субъектами и объектами образования, управление возникает как необходимое средство, механизм их регулирования.

Сегодня актуальна двуединая задача: готовить всесторонне развитую личность и, одновременно, носителя социальных функций, исполнение которых способствует развитию жизнедеятельности общественного организма. Выполнение этой задачи возможно лишь при создании реального единого образовательного пространства, общая цель и задачи которого конкретизируются в основных звеньях данной системы в зависимости от этапов становления личности. Достижение целей требует поступательного и целостного процесса непрерывного образования.

**1.2 Законодательные основы функционирования сферы образования**

Система образования Российской Федерации, как и любая другая сфера или отрасль общественной жизни, функционирует в определенных правовых рамках. В условиях планово-распределительной экономики правовые основы для непроизводственной сферы, к которой относилось и образование, не имело такого значения, как в условиях перехода к рынку.

Законодательные основы функционирования сферы образования определены следующими основными документами. По степени важности для системы образования это:

* Конституция Российской Федерации;
* Закон Российской Федерации «Об образовании»;
* Гражданский кодекс Российской Федерации;
* иные законодательные и нормативные акты.

Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. установлены общие принципы государственной политики в сфере образования: в частности, статья 43 провозглашает, что каждый имеет право на образование; гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях; каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования. Эти положения Конституции устанавливают наиболее общие принципы функционирования системы образования. Все отношения в образовании строятся исходя из этих положений, в соответствии с ними.

Положения Конституции устанавливают наиболее общие принципы функционирования системы образования. Все отношения в образовании строятся на их основе.

Конституционные положения конкретизируются в положениях других законодательных актов. В области образования такая конкретизация осуществлена принятым 10 июля 1992 г. основополагающим для системы образования Законом Российской Федерации «Об образовании». Закон многократно публиковался, его положения были и остаются предметом дискуссий и анализа. По их результатам вносились предложения по его существенным изменениям и дополнениям. Как итог, 13 января 1996 г. Закон был издан в новой редакции, которая в настоящее время и применяется. Данный закон важен следующими положениями:

* введением в практику ряда существенно важных для функционирования системы образования определений – образовательного процесса, образовательного учреждения и др.;
* установлением единого подхода к понятию образовательного учреждения, из которого следует, что это юридическое лицо, некоммерческая организация в форме учреждения (в последней редакции было сделано дополнение для того, чтобы образовательную деятельность могли осуществлять и иные некоммерческие организации), осуществляющая образовательный процесс;
* установлением пределов компетенции по уровням управления и определением круга функций и задач, реализуемых на каждом уровне;
* введением классифицирования организаций, осуществляющих деятельность в сфере образования;
* определением экономических отношений в сфере образования – введением понятия «непредпринимательской деятельности» в сфере образования, определением экономической автономии образовательных учреждений, определением отношений собственности в системе образования, обозначением налоговых льгот для образовательных учреждений.

Под образованием в настоящем Законе понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом. Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. Образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права.

Закон «Об образовании» состоит из шести глав: общие положения, система образования, управление системой образования, экономика системы образования, социальные гарантии реализации прав граждан на образование, международная деятельность в области образования. В соответствии со статьей 8 Закона «Об образовании» система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность: взаимодействующих преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности; сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов; органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

На первое место в определении поставлены образовательные программы и государственные образовательные стандарты, т. е. установленные государством материальные и нематериальные условия осуществления образовательного процесса. Государственный образовательный стандарт – это утверждаемый государственными органами нормативный акт, устанавливающий комплекс требований к содержанию образования определенного уровня.

В структуре государственного образовательного стандарта выделяют федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты, а также компонент образовательного учреждения. Последний разрабатывается и утверждается самим учреждением с учетом интересов и потребностей обучающихся и в соответствии с возможностями организации учебного процесса. Значение федерального компонента заключается в том, что содержание образования не может быть уже, чем предусмотрено именно этим компонентом.

Таким образом, обеспечивается единство федерального образовательного пространства. Федеральный компонент определяет обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся и требования к уровню подготовки выпускников.

Основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, а также порядок их разработки и утверждения устанавливаются федеральным законом.

Порядок разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов определяется Правительством РФ. Государственные образовательные стандарты утверждаются не реже одного раза в 10 лет.

Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1994 г. № 174 был определен Порядок разработки федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования. Федеральные компоненты основного общего образования утверждает Правительство Российской Федерации, а других уровней образования – федеральный исполнительный орган в области образования: в настоящее время – Министерство образования и науки Российской Федерации.

Нормативное обеспечение требований к условиям реализации федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования (ФГОС ООО) в общеобразовательном учреждении представлено в таблице (Приложение 1).

Гражданский кодекс Российской Федерации и другие законодательные и нормативные акты

Гражданский кодекс Российской Федерации – есть главный документ, определяющий основные условия участия организаций в гражданских (равноправных) отношениях.

Деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется также следующими нормативными документами:

* типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. Для негосударственных образовательных учреждений типовые положения об образовательных учреждениях выполняют функции примерных;
* разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных учреждений;
* иными нормативными документами, устанавливающими порядок решения конкретных проблем в сфере образования.

Отдельно следует выделить законодательные и нормативные акты, не относящиеся прямо к системе образования, но определяющие условия функционирования образовательных учреждений и организаций. К ним относятся, в первую очередь, документы по налоговому регулированию, организации бюджетного финансирования, бухгалтерскому учету и отчетности и т.д.

Совокупность указанных законодательных и нормативных актов определяет условия функционирования сферы образования и входящих в нее субъектов. Эти документы, безусловно, необходимо учитывать в практической деятельности всем образовательным организациями, независимо от того, являются ли они государственными или нет.

Перечень нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность муниципального общеобразовательного учреждения представлен в Приложении 2.

Рассмотрев все основные нормативно-правовые документы используемые учреждениями образования в своей работе, можно сделать вывод, что государство строго регулирует все аспекты образовательного процесса.

Для полноценного развития и прогресса современного общества необходимо качественное и равнодоступное образование. В России, как в стране, где образование – это развитая и ценная сфера жизни людей, предусматриваются равные возможности получения образования всеми его гражданами. Это видно из существования разнообразных видов учреждений образования и особенностей их функционирования: дошкольные; общеобразовательные; специальные для детей с отклонениями в развитии; учреждения дополнительного образования; учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс; профессионального образования.

Деятельность каждого образовательного учреждения все зависимости от своего статуса и функций должна регулироваться определенным набором документов. К таким документам относятся: Конституция Российской Федерации, закон Российской Федерации «Об образовании», Гражданский кодекс Российской Федерации. Исходя из этих документов можно сделать вывод, что образовательная система РФ достаточно развитая и в ней регулируются все отношения между участниками процесса образования.

**1.3 Мировой и отечественный опыт управления школой**

Проблемы управления всегда были предметом многочисленных философских, социологических, психологических и педагогических исследований. Так, известны теоретические исследования общих проблем управления В.Г. Афанасьева, Ю.А. Васильева, Ю.А. Конаржевского, А. Файоль, Р.Х. Шакурова и других. Активно исследовались проблемы управления общеобразовательной школой. Известны работы Е.С. Березняка, В.И. Бондаря, Ю.В. Васильева, Т.С. Кабаченко, Ю.А. Конаржевского и других.

Во всем мире идет интенсивный поиск новых систем образования, более демократичных, диверсифицированных и результативных с позиции интересов общества. 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 образовательных.

В крупнейших странах Западной Европы и в США со второй половины XIX в. происходило становление национальных систем школьного образования. Участие государства и заинтересованность общества, в конечном счете, предопределили общие направления этого процесса, который в каждой стране протекал весьма специфически. Общие и особенные черты национальных систем общеобразовательной школы нашли свое отражение в участии государства в школьном деле, в его управлении, во взаимоотношениях между частной и общественной школой, в вопросе об отделении школы от церкви.

Определяющей тенденцией развития национальных систем общеобразовательной школы явилось расширение участия государства в школьном деле. Оно выразилось в трех взаимосвязанных сферах деятельности: законодательной, исполнительной и финансовой. Именно эти сферы деятельности определяли судьбу школы.

Разработка механизма управления школьным делом происходила при взаимодействии двух основных тенденций: на централизацию и децентрализацию школьной системы.

При всем разнообразии национальных моделей организации образования на Западе в области управления они могут быть сведены к двум исторически сложившимся системам - централизованной и децентрализованной. Рассмотрение на примерах Франции и США двух принципиально различных систем управления образованием показывает, что ни одна из них не может быть оценена однозначно положительно или отрицательно.

Централизованная система способствует созданию национальных образовательных стандартов, сохранению и упрочению чувства культурной общности всего населения страны. В то же время такая система усиливает авторитарные тенденции в руководстве образованием, сковывает инициативу работников школ и местной администрации, затрудняет поиски новых путей, навязывает излишнее однообразие форм и методов педагогической работы, игнорирует или, во всяком случае, недооценивает значение региональной специфики.

Децентрализованная система открывает больший простор развитию местной инициативы, облегчает проведение разнообразных педагогических экспериментов, значительно полнее учитывает местные особенности, имеющие отношение к задачам обучения и воспитания.

Централизованные системы образования в одних странах и децентрализованные - в других сохраняются. Специфика национальных традиций обнаруживает большую устойчивость. Тем не менее, под влиянием новых социально-экономических императивов и процесса интернационализации общественной жизни современного мира эти две системы обнаруживают заметную тенденцию к конвергенции. В тех странах, для которых была характерна крайняя децентрализация, теперь усиливается роль центральных властей, и, напротив, в странах с гипертрофированно централизованными системами образования расширяются функции региональных и местных органов управления. Таким образом, идет поиск оптимальной модели управления, наиболее адекватно отвечающей актуальным задачам развития образования, ряд которых носит инвариантный характер.

В большинстве развитых стран Европы и Северной Америки законодательные и другие нормативные документы обеспечивают, с одной стороны, право участия в управлении образованием всех непосредственно заинтересованных групп граждан и, с другой стороны, регулируют и регламентируют это участие, что значительно облегчает функционирование этих партисипативных органов и структур. Такого рода структуры представлены на всех уровнях управления образованием - от отдельного класса, школы и до общенационального уровня.

Следует особо отметить, что с самого начала и в законодательных документах, и в научных публикациях подчеркивалось, что участие различных групп населения и школьного сообщества в управлении школой рассматривается как один из важных путей демократизации часто бывшей авторитарной системы управления образованием и как имеющее важное педагогическое значение для подготовки учащихся к участию в жизни демократического общества, воспитания гражданственности и «обучения» демократии.

В восточноевропейских странах система управления образованием также перестраивается по двум основным направлениям: децентрализация и широкое привлечение общественности. Сокращается вмешательство государства в дела школы, решение ее проблем передается территориальным органам, школьным советам, педагогическим советам, органам ученического самоуправления, учащимся и их родителям, в результате чего возникают гибридные системы управления образованием, распределяющие обязанности между центральными органами, местными властями и пользователями образования.

Управление школой в бывшем СССР до 90-х годов строилось на теоретической базе начала века и не могло эффективно направлять его функционирование, а тем более развитие в новых условиях. Эта система была не просто инерционной и ориентированной на воспроизводство заданных социальных норм, но и накопила немалый опыт и традиции торможения развития образования. Одним из наиболее эффективных подходов к управлению образованием в последнее время стало управление по целям. Во второй половине 90-х годов получила распространение концепция «организационного развития». Ее практико-ориентированная направленность позволила констатировать главные причины неудач в результатах образования.

Все виды управления, осуществляемые в школе, не являются рядоположенными. Согласно основной социальной задаче школы доминировать в ее работе должно воспитание и обучение. Отсюда следует, что среди других видов управления в школе должно доминировать управление воспитанием и обучением, создание условий для развития личности школьника.

Главной структурой в школе является управленческая структура (планирование – организация – руководство – контроль)и управленческие связи. Управление – это деятельность субъектов, обеспечивающее целенаправленность (то есть ясность того образа, который хотят создать, того результата, который хотят достичь к определенному сроку), и организованность (то есть интегративность усилий и действий людей). Именно эти два фактора, прежде всего, и являются системообразующими, объединяющими. В основе управленческой деятельности лежит вышеназванная структура. Если идея актуальна, реалистична и направлена в будущее, то она тут же становится частью самого управления и вне его уже не существует[[19]](#footnote-19).

Сервисное понимание управления школой нацеливает управленцев не на командование школой и не на простую трансляцию решений, принимаемых «наверху», а на обслуживание школы в интересах ее успешного функционирования и развития, на создание наиболее благоприятных условий для эффективной, высокомотивированной совместной деятельности всех членов общешкольного коллектива. Организуя разработку планов и программ, в частности – программ развития школы, подготовку и принятие важных решений, совершенствуя структуру школы, мотивацию деятельности педагогов, осуществляя своевременный и не нарушающий прав и свобод учителей контроль, система внутришкольного управления оказывает управляемым объектам необходимые и весьма ценные управленческие услуги. Есть школы, отдельные классы в которых спрофилированы. Эти школы отличаются тем, что учащимся в них дается допрофессиональная подготовка по какой-либо специальности, например, по медицине, экономике и бизнесу, юриспруденции, военному делу, сельскому хозяйству и т.п. В настоящее время вырисовываются три направления совершенствования школьного управления:

1) совершенствование посредством коренного изменения системы управления школой;

2) совершенствование путем радикальных изменений в пределах существующей системы управления;

3) совершенствование внутришкольных механизмов управления[[20]](#footnote-20).

Общеобразовательная школа, как сложная динамическая социальная система, выступает объектом внутришкольного управления. Следовательно, мы можем говорить об управлении школой и её 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 управлениепредставляет 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.[[21]](#footnote-21)

Теория управления школой существенно дополняется теорией педагогического менеджмента. Теория менеджмента привлекает, прежде всего, своей личностной направленностью, когда деятельность менеджера строится на основе подлинного уважения, доверия к своим сотрудникам, создания для них ситуации успеха. Именно эта сторона существенно дополняет теорию педагогического управления. Осмысление идей менеджмента, их перенос в сферу школоведческих проблем дает основание для разработки самостоятельного направления – внутришкольного менеджмента.

Управление образовательным учреждением осуществляется на основе соответствующей нормативно-правовой базы, которая в том числе определяет компетенцию, права, ответственность учредителей и самой образовательного учреждения.

Управление учреждением строится на принципах единоначалия и самоуправления. Формами самоуправления является общее собрание трудового коллектива, педагогический совет, общешкольная конференция с участием родителей и учащихся, совет школы. Непосредственное руководство учреждением осуществляет директор школы. Разграничение полномочий педагогического совета и общего собрания трудового коллектива, а также директора закреплено в Уставе образовательного учреждения.

Цели управления учреждением согласованы с заказом со стороны общества. Анализ цели и задач управления показал, что они соответствуют потребностям населения, учащихся, их родителей, а также педагогического учреждения.

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 школыутверждает основные направления развития, пути повышения качества учебно-воспитательного процесс, 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 конференций с правом решающего голоса избираются на собраниях своих коллективов учащиеся II и III ступеней, учителя и другие работники учебного заведения, родители, представители общественности.

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

– организует выполнение решений конференций;

– наряду с родителями обеспечивает социальную защиту учащихся при рассмотрении в государственных и общественных органах вопросов, затрагивающих интересы учащихся;

– устанавливает возраст учащихся при наборе в 1 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 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.

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. 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 педагогического процесса в школе.

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.

Принципы, направления и особенности управления образовательными системами обусловливает содержание внутришкольного управления. 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 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 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.

Таким образом, можно сделать вывод, что деятельность по управлению учебно-воспитательной деятельностью в школе значительно отличается от работы руководителей учреждений или промышленных предприятий. Она приобретает конкретный смысл только тогда, когда наполняется реальным педагогическим содержанием и направлена на совершенствование учебно-воспитательного процесса и конечный результат – развитие личности школьника.

В практике работы школы имеют место различные виды управления: социальное, правовое, экономическое, административное и др. Все они связаны между собой, проникают друг в друга, и их порой трудно дифференцировать. Однако главное, что определяет их назначение в школе, – это то, что все они должны быть направлены на осуществление ее ведущей общественной функции, на решение ею задач воспитания и образования. Вероятно, поэтому школоведение – сложившаяся область знаний – рассматривает управление школой как интегративный процесс.

1. Советский энциклопедический словарь. – М., 1990. – 1226 c. [↑](#footnote-ref-1)
2. Бим-Бад Б.М.Образование в контексте социализации // Педагогика. – 1996. - №1. – С.3-8. [↑](#footnote-ref-2)
3. Сластенин В.А.,Исаев И.Ф., Мищенко А.И., Шиялов Е.Н. Педагогика: Учебн. Пособие. – М.: Школа-Пресс, 1996. – С. 185. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гусинский Э.Н.Образование личности // Философские проблемы. – М., 1994. – 136 с. [↑](#footnote-ref-4)
5. Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах—М.: Сов. радио, 1974— 272с [↑](#footnote-ref-5)
6. Коробко В.И. Теория управления: учеб. пособие. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2009.– 383 с [↑](#footnote-ref-6)
7. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений // Российская академия наук. М.: Азбуковник, 1999. С. 719. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральная служба государственной статистики. – URL: <http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_01/IssWWW.exe/Stg/d12/> (дата обращения 28.03.2016) [↑](#footnote-ref-8)
9. Закон РФ «Об образовании» [↑](#footnote-ref-9)
10. Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика. 1988. Т. 3. С. 266. [↑](#footnote-ref-10)
11. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Учеб. пособие. М.: Вильямс, 2007. С. 38, 39. [↑](#footnote-ref-11)
12. Амбарцумов А.А., Стерликов Ф.Ф. 1000 терминов рыночной экономики. М.:Крон-Пресс. 1993. [↑](#footnote-ref-12)
13. Щетинин В.П., Хроменков Н.А., Рябушкин Б.С. Экономика образования: Учебное пособие. М.: Российское педагогическое агентство. 1998. С. 144—145. [↑](#footnote-ref-13)
14. Беляков С.А. Модернизация образования в России: совершенствование управления / С.А. Беляков. - М.: МАКС Пресс, 2009. - 437 с [↑](#footnote-ref-14)
15. Конституция РФ (ст.10,11) [↑](#footnote-ref-15)
16. Закон РФ «Об образовании» (ст.9) [↑](#footnote-ref-16)
17. Халфина Р.О. Роль права в повышении эффективности общественного производства// Право и социальное управление. М., 1987г. с.6. [↑](#footnote-ref-17)
18. Закон РФ «Об образовании» (ст. 37) [↑](#footnote-ref-18)
19. Шамова Т.И., Третьяков П.И., Капустин Н.П. Управление образовательными системами: учеб. Пособие для студентов высших учебных заведений. – М.: Гуманит. Изд. Центр ВЛАДОС, 2002. – 320 с. [↑](#footnote-ref-19)
20. Назмутдинов В.Я. Управление обучением, воспитанием и развитием личности / В.Я. Назмутдинов, Д.Ф. Амиров, А.Ф. Ибрагимов / Под общей редакцией А.Н. Хузиахметова. – Казань: РИУ «Школа», 2004. – 308 с. [↑](#footnote-ref-20)
21. Веснин В.Р.Основы менеджмента: учебник. – М., 2006. – 267 с. [↑](#footnote-ref-21)