

## ИНДИКАТИВНЫЙ ПОДХОД ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОРГАНА УПРАВЛЕНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ КАК СРЕДСТВО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБЩЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2009 И.В.Кочукина

Поволжская государственная социально-гуманитарная академия

Статья поступила в редакцию 22.06.2009

Обоснована целесообразность использования индикативного подхода в деятельности муниципального органа управления образованием для трансляции руководителям образовательных учреждений целей развития системы и стимулирования их деятельности. Определены основные направления использования органом управления индикаторов в целях развития муниципальной системы общего образования. Выявлены содержательные и технологические закономерности построения индикаторов деятельности учреждений общего образования.

Ключевые слова: общее образование, муниципальная система образования, индикативный подход.

Происходящая модернизация российского образования призвана обеспечить повышение доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов, она исходит из рассмотрения образования не как цели, а как средства удовлетворения образовательных потребностей личности, общества, государства. Поэтому органы управления всех уровней должны обеспечить качественное удовлетворение изменяющихся запросов различных слоев населения на образовательные услуги и эффективную организацию ресурсов образования. Весьма существенной в этом представляется роль муниципальных органов управления образованием, максимально приближенных к потребителям образовательных услуг – гражданам и их сообществам. Понятно, что решение новых задач требует изменений во взаимодействии муниципальных органов управления образованием с руководителями образовательных учреждений<sup>1</sup>.

Публикации последних лет констатируют существенные недостатки в деятельности органов управления образованием муниципалитетов; при этом отмечается, что их сотрудники продолжают вмешиваться в оперативную деятельность образовательных учреждений, подменяя тем самым их руководителей. С другой стороны, исследования фиксируют несформированность современного управленческого мышления руководителей образовательных учреждений, многие из которых не осознают необходимости повышения адекватности

реализуемых их учреждениями образовательных услуг запросам субъектов внешней среды, не владеют современными технологиями управления совершенствованием образовательного процесса, что неизбежно негативно сказывается на качестве образования. Характерно, что названные проблемы рассматриваются в литературе изолированно друг от друга, а в качестве средств их решения чаще всего предлагаются различные варианты организации повышения квалификации соответственно специалистов органов управления образованием и руководителей образовательных учреждений.

Отталкиваясь от понимания профессиональной культуры менеджеров образования как соответствующих (или не соответствующих) логике профессиональной управленческой деятельности представлений, взглядов, предпочтений, установок, и выявленной закономерности, заключающейся в целесообразности предъявления требований к результатам деятельности руководителей образовательных учреждений со стороны органов управления как наиболее эффективному способу влияния на данную культуру, а также из концепции обратных связей в управлении образовательными системами, в рамках которой обоснованы закономерности и условия влияния процесса оценки на деятельность руководителей образовательных учреждений, можно предположить, что задание и широкое использование в работе муниципальными органами управления соответствующих индикаторов деятельности общеобразовательных учреждений может служить одним из возможных средств изменения взаимодействия этих органов и руководителей школ, позволяющим внести вклад в решение обеих из названных проблем<sup>2</sup>.

<sup>0</sup> Кочукина Ирина Васильевна, директор департамента образования городского округа Тольятти, соискатель кафедры социального менеджмента и управления образованием.

E-mail: kochukina@tgl.ru

<sup>1</sup> Коган Е.Я., Фишман Л.И., Посталюк Н.Ю., Прудникова В.А., Тюрина Н.В., Негрей Е.А. / Под общей ред. проф. Е.Я.Когана. Опыт модернизации управления территориальной системой образования на основе округов: оценка эффективности: Монография. – Самара: 2006.

<sup>2</sup> Фишман Л.И. Обратные связи в управлении педагогическими системами: опыт классификации и конструирования: Монография. – СПб.; – Самара: 1993.

Необходимо констатировать, что индикативный подход в управлении деятельностью общеобразовательных учреждений и муниципальных систем общего образования в отечественной теории управления образовательными системами концептуализирован слабо. Разрабатываемые индикаторы ориентированы преимущественно на оценку среднесрочных и долгосрочных эффектов функционирования различных систем образования, не предусматривают четкого разграничения компетенций и ответственности субъектов управления образованием разного уровня, предполагают прежде всего отслеживание и анализ процессов для последующего принятия адекватных управленческих решений, а не управление деятельностью субъектов непосредственно путем задания тех или иных индикаторов их деятельности. В то же время, названные выше концепции дают основание предполагать продуктивность идеи использования индикативного подхода в управлении общеобразовательными учреждениями на муниципальном уровне как средства развития муниципальных систем общего образования, в том числе – средства профессионального развития руководителей школ.

Существующее противоречие между необходимостью осмысления возможностей использования индикативного подхода в деятельности органа управления как средства развития муниципальной системы общего образования и степенью разработки этого вопроса в теории управления образовательными системами, а также почти полным отсутствием опыта реализации такого развития определило проблему проведенного нами исследования. В теоретическом плане – это проблема выявления подходов, при которых использование индикативного подхода в деятельности органа управления муниципальной системы общего образования служит эффективным средством ее развития. В практическом плане – это проблема определения содержательных и процессуальных аспектов конструирования и использования индикаторов деятельности общеобразовательных учреждений, обеспечивающих, наряду с развитием территориальной системы общего образования в целом, развитие профессиональной культуры руководителей общеобразовательных учреждений (как предпосылки дальнейших изменений).

В исследовании, объектом которого являлась деятельность муниципального органа управления по развитию системы общего образования, предметом – теоретические подходы к использованию индикативного подхода в деятельности органа управления как средства развития муниципальной системы общего образования, а целью – выявление условий, при которых индикативный подход в деятельности органа управления является эффективным средством развития муниципальной системы общего образования, мы исходили из сле-

дующей гипотезы. Модернизация образования требует перехода на стратегическое управление муниципальными системами образования, предусматривающего их постоянное изменение в соответствии с изменяющимися запросами субъектов внешней среды образования, предполагающего отказ от использования чисто административных методов управления образовательными учреждениями, требующего развития управленческой квалификации руководителей школ. Одним из эффективных способов решения данных задач является использование муниципальным органом управления индикативного подхода в управлении деятельностью общеобразовательных учреждений. Использование этого подхода будет являться эффективным средством развития муниципальной системы общего образования, если:

- в качестве основного назначения использования индикативного подхода рассматривается четкая трансляция руководителям образовательных учреждений целей повышения адекватности образовательных услуг, оказываемых общеобразовательными учреждениями и территориальной системой общего образования в целом, запросам человека, сообществ, государства и обеспечение развития профессиональной деятельности и профессиональной культуры руководителей школ;
- разработка индикаторов осуществляется при учете разграничения полномочий образовательных учреждений и органа управления образованием, а сами индикаторы отражают результаты образовательного процесса в школах и его характеристики, важные для потребителей и заказчиков образовательных услуг, а также организацию образовательных ресурсов, обеспечивающую качество образования в муниципальной системе;
- выявлены и используются в процессе разработки и применения индикаторов содержательные и технологические закономерности их построения.

*В результате проведенного исследования:*

- обоснована целесообразность использования индикативного подхода в деятельности муниципального органа управления образованием для трансляции руководителям образовательных учреждений целей развития системы и стимулирования их деятельности на реализацию этих целей (индикаторы в рамках данного подхода должны рассматриваться не только как средство оценки деятельности ОУ и их руководителей, но – прежде всего – как средство повышения адекватности образовательных услуг, оказываемых общеобразовательными учреждениями и территориальной системой общего образования в целом, запросам человека, сообществ, государства и средство развития профес-

сиональной деятельности и профессиональной культуры руководителей школ);

- выявлены основные направления использования органом управления индикаторов в целях развития муниципальной системы общего образования (определение плановых значений показателей качества решения задач, поставленных перед общеобразовательными учреждениями, оценка степени продвижения каждого учреждения в реализации стратегических приоритетов модернизации территориальной системы общего образования и сравнения качества решения этих задач по различным учреждениям, конкурсное выделение дополнительных ресурсов образовательным учреждениям, ориентирующее их на повышение качества образования в отдельных учреждениях и территориальной системе общего образования в целом, создание механизма стимулирования руководителей образовательных учреждений на решение данных задач);
- определены содержательные закономерности построения индикаторов деятельности учреждений общего образования (необходимость четкого разграничения полномочий образовательных учреждений и органа управления образованием; комплексный подход, предусматривающий формирование системы индикаторов, обеспечивающей ориентацию деятельности руководителей учреждений на повышение адекватности образовательных услуг запросам субъектов внешней среды территориальной системы; отражение индикаторами непосредственных результатов деятельности общеобразовательных учреждений (результатов образовательного процесса и его характеристик, важных для потребителей и заказчиков образовательных услуг), а также организацию образовательных ресурсов, обеспечивающую качество образования в муниципальной системе, но не социальные эффекты деятельности учреждений и системы в целом; целесообразность задания индикаторов, ориентирующих руководителей школ на улучшение результатов образовательного процесса и его условий, важных для заказчиков и потребителей образовательных услуг, а также на эффективное взаимодействие образовательных учреждений в целях повышения качества образования, информирование общественности о деятельности и результатах деятельности учреждений, передачу субъектам внешней среды полномочий принятия важнейших решений, эффективное использование имеющихся и привлечение дополнительных ресурсов);
- определены технологические закономерности построения индикаторов деятельности учреждений общего образования (при расчете чис-

ленных значений индикаторов должны использоваться данные государственной статистической отчетности, информация о результатах осуществления официальных оценочных процедур, полученная в результате ответов субъектов подведомственной системы на запросы органа управления образованием; сбор данных не должен предполагать проведения специального сбора информации (возможны лишь дополнительные статистические исследования на базе имеющейся информации); использование индикаторов не должно предполагать интерпретации собираемой информации);

- установлено, что реализация индикативного подхода в деятельности муниципального органа управления образованием позволяет обеспечивать эффективное развитие системы общего образования (в том числе – самих руководителей школ), если в процесс разработки индикаторов или их значительной части включаются руководители общеобразовательных учреждений путем организации их совместной и индивидуальной проектной деятельности.

Результаты монографического исследования убедительно демонстрируют, что положительная динамика этих и других развитием результатов системы общего образования города обусловлена развитием профессиональной деятельности руководителей общеобразовательных учреждений, которое связано с заданием и широким использованием в работе муниципального органа управления соответствующих индикаторов деятельности школ, лицеев, гимназий.

Руководители общеобразовательных учреждений все чаще разрабатывают концепции развития школ на основе максимального использования образовательных и необразовательных ресурсов внешней среды, с учетом состояния и перспектив рынка труда, актуальных и прогнозируемых потребностей местного сообщества; формулируемые ими проблемы стали характеризоваться конкретностью, конструктивностью, прогностичностью и операциональностью формулировок. Руководители начали разрабатывать матрицы согласования целей, задач, мероприятий и ожидаемых результатов, осуществлять модернизацию организационных структур управления. Существенные изменения произошли в контрольно-аналитической деятельности администрации школ, лицеев, гимназий, которые стали системно разрабатывать и использовать ключевые параметры и критерии мониторинга качества состояния образовательной среды. В большинстве учреждений разработаны основные показатели и индикаторы эффективности внутришкольной системы повышения квалификации. В условиях индикативного управления школой руководитель использует их как основания при планировании методической работы. В ряде учрежде-

ний введена новая форма оценки достижений педагогов: портфолио учителя в аспекте мониторинга индивидуальной траектории его профессионального развития.

О продуктивности разработанных нами подходов свидетельствуют следующие факты. За два

года экспериментальной работы некоторые показатели, характеризующие развитие системы общего образования г. Тольятти изменились следующим образом:

**Таб.1.** Показатели, характеризующие развитие системы общего образования

Показатели	2005 г. (%)	2007 г. (%)	2008 г. (%)
Доля учащихся старших классов, обучающихся в образовательных центрах	11,0	14,0	14
Доля учащихся образовательных центров, обучающихся по индивидуальным учебным планам	75,0	100,0	100
Доля первых руководителей – менеджеров образования	58,8	46,7	60,0
Доля педагогов школ, имеющих квалификационные категории	52,5	59,2	91,2
Доля школ, оказывающих дополнительные образовательные услуги	59,7	62,1	67,7
Количество учащихся на 1 компьютер	27	28	24
Доля компьютеров, используемых в образовательном процессе	22,0	66	75
Доля школ, имеющих медиатеки	83,0	86	87
Доля школ, имеющих сайты	45,0	83,0	84
Доля школ, использующих в системе информирования публичные доклады	0,0	57,6	100
Доля школ с высоким (100%) и средним уровнем (99,5-99,9) сохранности контингента учащихся	13,0	30,0	46,7
Доля школ с высоким (100%) и средним уровнем (99,5-99,9) сохранности контингента учащихся 8-9 классов	36,17	35,11	25
Доля школ с высоким (100%) и средним уровнем (99,5-99,9) сохранности контингента учащихся 10-11 классов	29,78	22,83	21,74
Доля школ с интегрированными формами обучения детей с ограниченными возможностями	6,0	14,0	42,4
Доля школ, имеющих попечительские советы (органы общественного управления)	46,0	58,0	100
Доля школ, родители которых входят в городское родительское собрание	21,7	76,7	83,0
Доля учащихся, охваченных детскими и молодежными движениями	16,0	19,5	22,6
Доля выпускников школ с высоким и средним уровнем физической подготовленности	88,0	92,0	89
Доля школьников, охваченных горячим питанием			
1-4 классы	67,0	85,0	90,0
5-9 классы	35,0	53,0	58,0
10-11 классы	21,0	47,0	52,0
Доля школ, имеющих дополнительные часы двигательной активности			
1-4 классы	100,0	100,0	100,0
5-9 классы	23,0	71,0	69,0
10-11 классы	19,0	28,0	28,0
Доля школьников, посещающих занятия физкультурно-оздоровительной направленности	75,0	81,0	95
Доля школ, использующих ресурсы учреждений дополнительного образования в организации физкультурно-оздоровительной работы	72,0	86,0	86,0
Доля выпускников с соответствующим норме уровнем тревожности			
4 класс	49,2	55,6	58,2
9 класс	49,5	54,6	54,1
11 класс	56,7	62,7	65,4
Доля школ, имеющих договоры о совместной деятельности с учреждениями дополнительного образования	79,0	96,0	96,0
Доля школ с высоким и средним уровнем (от 6 ОУ) взаимодействия в системе предпрофильной подготовки	58,8	66,7	80

Таким образом, определение концептуальных идей использования индикативного подхода в деятельности органа управления, а также содержательных и процессуальных аспектов конструиро-

вания и использования индикаторов деятельности общеобразовательных учреждений и их применение на практике позволило обеспечить, наряду с развитием территориальной системы общего обра-

зования в целом, развитие профессиональной культуры руководителей общеобразовательных учреждений как предпосылки дальнейших изменений.

Сказанное свидетельствует о подтверждении гипотезы нашего исследования. Вместе с тем, результаты данного исследования проблем, связанных с использованием индикативного подхода в деятельности муниципального органа управления как средства развития территориальной системы общего образования, не исчерпывают всех проблем в этой сложной сфере. В частности, представляется перспективным при продолжении исследования изучение психологических аспектов данного

управленческого воздействия как на руководителей школ, так и на других субъектов подведомственной системы образования. Безусловно, решение подобных задач в последующем будет способствовать дальнейшему развитию территориальных систем образования. Также перспективным представляется расширение практического применения полученных результатов как в плане более широкого использования индикативного подхода в управлении муниципальными образовательными учреждениями различного типа, так и использования этого подхода руководителями образовательных учреждений в управлении персоналом образовательных учреждений.

## **INDICATIVE APPROACH IN EDUCATION AUTHORITIES AND SCHOOLS INTERACTION AS MEANS OF MUNICIPAL SYSTEM OF GENERAL EDUCATION DEVELOPMENT**

© 2009 I.V.Kochukina<sup>o</sup>

Povolzhskiy State Academy of Social Sciences and Humanities

The article gives a reason to the use expediency of the indicative approach in municipal educational authority activity in order to translate the developing system purposes and activity stimulation to heads of educational institutions. It also determines the basic directions of the indicators use by the managing bodies with a view of developing municipal system of the general education. Substantial and technological construction laws of general educational establishment activity indicators are revealed.

Key words: general education, municipal system of education, indicative approach

---

<sup>o</sup> Kochukina Irina Vasilyevna, Head of Togliatti Education Department Degree-seeker of Social management and management of education department.  
E-mail: kochukina@tgl.ru